



Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2022

De bouw van sociale woningen door de privésector

De onvermoede hefboomen van het Brussels Gewest inzake btw

Faire construire les logements sociaux par le secteur privé

Having the private sector build social housing

Nicolas Bernard et Edoardo Traversa

Traducteur : Annelies Verbiest (AV Translations)



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5892>

DOI : 10.4000/brussels.5892

ISSN : 2031-0293

Cet article est une traduction de :

Faire construire les logements sociaux par le secteur privé. Les leviers insoupçonnés de la Région
bruxelloise en matière de TVA - URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5869> [fr]

Autre(s) traduction(s) de cet article :

Having the private sector build social housing - URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5890>
[en]

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Ce document vous est offert par Bibliothèques de l'Université Saint-Louis - Bruxelles



Référence électronique

Nicolas Bernard et Edoardo Traversa, «De bouw van sociale woningen door de privésector», *Brussels Studies* [Online], Algèbre collective, nr 164, Online op 23 janvier 2022, geraadpleegd op 23 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/5892> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.5892>

Ce document a été généré automatiquement le 23 janvier 2022.



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

De bouw van sociale woningen door de privésector

De onvermoede hefboomen van het Brussels Gewest inzake btw

Faire construire les logements sociaux par le secteur privé

Having the private sector build social housing

Nicolas Bernard et Edoardo Traversa

Traduction : Annelies Verbiest (AV Translations)

NOTE DE L'ÉDITEUR

Om de figuren in een betere resolutie te bekijken, raadpleegt u het artikel online en klikt u op "Original" onder elke figuur.

NOTE DE L'AUTEUR

Dit artikel is het resultaat van onderzoek in opdracht van de Adviesraad voor Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het onderzoek werd gevoerd in samenwerking met Valérie Lemaire, Lauranne Pauwels, Thibault Leroy en Vincent Van Troyen.

1. Vraagstelling

- 1 De fiscaliteit omtrent huisvesting in het Brussels Gewest werkt een uitgesproken paradoxale situatie in de hand. Enerzijds was er nog nooit zo'n grote behoefte aan nieuwbouwwoningen wegens de constante bevolkingsgroei sinds twintig jaar en de strengere klimaateisen (aangezien nieuwe gebouwen veel energiezuiniger zijn dan bestaande). Anderzijds moeten we vaststellen dat de sector van het primaire vastgoed (nieuwbouw) fiscaal wordt benadeeld, niet alleen omdat de koper van een

nieuwbouwwoning 21 % btw betaalt in plaats van de 12,5 % registratierechten voor een bestaande woning (ouder dan twee jaar), maar ook omdat de koper daardoor niet in aanmerking komt voor de belangrijke maatregel van het Brussels Gewest bij de aankoop van onroerend goed, namelijk de belastingaftrek van 175 000 euro op de registratierechten.

- 2 De federale overheid, die nog steeds bevoegd is inzake btw, heeft in 2016 natuurlijk wel voor een duwtje in de rug gezorgd door het btw-tarief te verlagen naar 12 % voor “privéwoningen” die na de bouw gedurende minstens vijftien jaar aan “sociale verhuurkantoren” (SVK) worden toevertrouwd¹; deze privaatrechtelijke SVK’s zijn volledig gesubsidieerd door de overheid (door het Gewest en in tweede instantie door de gemeenten) en hebben in essentie juist als missie om huishoudens met een bescheiden inkomen woningen ter beschikking te stellen die opgepikt zijn uit de privémarkt. In het kader van de ondersteuningsmaatregelen als gevolg van de coronapandemie werd onlangs ook een tijdelijke uitbreiding van de verlaging van het btw-tarief van 21 % naar 6 % goedgekeurd voor de afbraak en heropbouw van woningen².
- 3 Deze inspanning lijkt echter niet voldoende. Enerzijds kunnen particulieren die de huur liever zelf beheren, in plaats van zo’n verhuurkantoor in te schakelen, niet genieten van het fiscale voordeel (btw verlaagd naar 12 %), zelfs als hun intenties heel sociaal zijn (de woning effectief aanbieden aan een arm publiek en tegen een lage huurprijs); bovendien bieden *andere verenigingen* dan de SVK’s ook sociale huurwoningen aan en vallen zij om dezelfde reden uit de boot. Anderzijds heeft de toevloed van privéactoren in de wereld van de SVK’s, die niet alleen werden aangetrokken door de verlaging van de btw naar 12 % maar ook door de volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing (die van toepassing is als men met zo’n verhuurkantoor werkt), voor twee ingrijpende veranderingen gezorgd. Ten eerste wat de werking van de SVK’s betreft, want zij moesten in twee à drie jaar maar liefst 30 % extra woningen verwerken [Brusselse Bond voor het Recht op Wonen, 2020: 1]. Bovendien maakten die woningen deel uit van grote vastgoedprojecten (en lagen zij dus niet verspreid in het stadsweefsel). Ten tweede op budgettair vlak, doordat het Gewest niet kan volgen en zelfs overweegt om de betaling van de subsidies voor nieuwe SVK-woningen uit te stellen. Kortom, de fiscale maatregel die in het leven geroepen is voor particulieren lijkt nu al haar grenzen te hebben bereikt.
- 4 De woningproductie door de *overheid* daarentegen geniet van zeer benijdenswaardige fiscale voordelen. Er wordt namelijk een btw-tarief van slechts 6 % toegepast op woningen die worden geproduceerd “in het kader van het sociaal beleid” en worden verhuurd (of verkocht) door de “gewestelijke huisvestingsmaatschappijen” en de “door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting” onder andere³. We hebben hier op zijn minst te maken met een typisch verschil qua behandeling in vergelijking met de regeling voor particulieren. We weten echter dat de overheid, om verschillende redenen, in zeer beperkte mate (amper 10 %) bijdraagt aan de introductie van nieuwe woningen op de markt; het grootste deel van de nieuwbouwwoningen komt uit de privésector (ongeveer 4 000 woningen per jaar [perspective.brussels, 2018: 6]). De sociale huisvestingsmaatschappijen meer bepaald slagen er zo al niet in om de alsmaar langere wachtlijst in te korten; inmiddels wacht liefst 10,5 % van de Brusselse bevolking geduldig haar beurt af, wat soms wel tien jaar lang kan duren [Ben Hamou, 2021: 9]. De

vraag naar sociale woningen is dus duidelijk aan het toenemen, maar de overheid levert niet genoeg inspanningen om eraan tegemoet te komen.

- 5 Om uit die impasse te geraken (en de betrokkenheid van de privésector bij de ontwikkeling van het sociale woningpark een nieuwe impuls te geven), willen we met dit artikel een denkproces op gang brengen over de uitbreiding van het btw-tarief van 6 % op de aankoop van nieuwbouwwoningen naar particulieren door middel van een aantal sociale compenserende maatregelen. De Gewesten hebben natuurlijk geen bevoegdheden op het gebied van btw – deze materie is in handen van het federale niveau – maar Brussel heeft zeker wel reglementaire en budgettaire bevoegdheden. Om de context te schetsen, willen we echter eerst wijzen op de dubbele juridische onregelmatigheid van het huidige systeem van een gedifferentieerd btw-tarief.

2. De onwettigheid van het huidige systeem van een gedifferentieerd btw-tarief

- 6 Door het verlaagde tarief van 6 % op de verkoop van woningen voor te behouden aan bepaalde (openbare) actoren en niet aan andere (hoewel zij in voorkomend geval exact hetzelfde vastgoedbeleid voeren), druist het federale btw-systeem in tegen twee juridische basisbeginselen: gelijkheid van behandeling en fiscale neutraliteit.

2.1. Gelijkheid van behandeling

- 7 Wat eerst en vooral de gelijkheid van behandeling betreft, moeten we toegeven dat discriminatie op zich niet verboden is maar dan wel (strikt) gebaseerd moet zijn op een objectieve en redelijke verantwoording die de noodzakelijke evenredigheid tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel onderstreept. Anders is de maatregel in overtreding met artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De discriminatie door de federale overheid lijkt echter niet te zijn voorzien van de verwachte verantwoording⁴. “Voor de verschillende behandeling die uit de ontworpen regeling voortvloeit, dient dan ook een verantwoording in voornoemde zin voorhanden te zijn” had de afdeling wetgeving van de Raad van State destijds aangestipt, met nog de volgende waarschuwing:

“Hierbij dient ermee rekening te worden gehouden dat alhoewel budgettaire beperkingen onvermijdelijk dwingen tot het maken van bepaalde keuzes, het gegeven van die beperkingen op zich geen verantwoording kan bieden voor de keuze die concreet wordt gemaakt. Een meer pertinente verantwoording is derhalve noodzakelijk.”

- 8 De federale regering negeert dit verzoek echter nog altijd.
- 9 Als bewijs van de juridische malaise heeft het Grondwettelijk Hof een krachtig standpunt ingenomen. Zo heeft het de toepassing van een verlaagd btw-tarief⁵ voor rusthuizen, met uitzondering van psychiatrische verzorgingstehuizen, strijdig met onze Grondwet verklaard.

“Zowel de verblijfsinrichtingen voor bejaarden als de psychiatrische verzorgingstehuizen behoren tot de sector van de sociale huisvesting, aangezien zij allebei belast zijn met de – doorgaans duurzame – huisvesting en opvang van personen die hulp nodig hebben”, merkt het hooggerechtshof op. “De psychiatrische verzorgingstehuizen verschillen in wezen niet van de rusthuizen met betrekking tot de huisvesting en opvang van personen die hulp nodig hebben in het kader van sociale huisvesting, waardoor het niet redelijk verantwoord is om

beide categorieën van instellingen te onderwerpen aan een verschillend btw-tarief voor werkzaamheden in de onroerende goederen die voor deze opvang worden gebruikt. De omstandigheid dat beide categorieën van instellingen anders georganiseerd zijn, met name op het gebied van investeringen, kosten, personeel en infrastructuur, draagt evenmin bij aan de verantwoording van het verschil in behandeling.”⁶

2.2. Fiscale neutraliteit

- 10 In dit segment van het Belgische btw-systeem bepaalt het formele statuut van de actor de toepassing van het verlaagde tarief, en geenszins de vastgoedtransactie zelf. Hiermee druist onze regeling in met een ander grondbeginsel, deze keer van Europees recht, namelijk de fiscale neutraliteit. Volgens dit beginsel moeten twee (qua resultaten) soortgelijke transacties een soortgelijk fiscaal regime kennen. Deze ijzeren regel, die voortvloeit uit de richtlijn 2006/112/EG, “verzet zich er in het bijzonder tegen dat soortgelijke goederen of diensten, die in concurrentie staan met elkaar, vanuit fiscaal oogpunt anders worden behandeld, waardoor deze goederen of diensten onderworpen moeten zijn aan een uniform tarief”, stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie⁷. En om te beoordelen of goederen of diensten soortgelijk zijn, “zijn de identiteit van de producent of dienstverlener en de juridische vorm waaronder zij hun activiteiten uitoefenen in beginsel niet relevant”⁸. Duidelijker kan niet.
- 11 Het beginsel van fiscale neutraliteit is absoluut niet beperkt tot het Europese niveau maar geldt ook in het nationale recht. Het Hof van Cassatie, het hoogste rechtscollege in België, heeft de communautaire rechtspraak overgenomen door deze uitspraak te doen:
“zodra [de wetgever] een verlaagd tarief toekent, is hij echter ten aanzien van de fiscale neutraliteit die het Hof van Justitie met name in zijn arrest van 29 maart 2001, C-404/99, eist, verplicht om dezelfde transacties niet op een andere manier te behandelen”⁹.

3. Hefbomen van het Brussels Gewest inzake btw

- 12 Ons systeem van een gedifferentieerd btw-tarief, dat haaks staat op de (zowel Belgische als Europese) meest elementaire rechtsregels, benadeelt vooral privé-initiatieven, en net die hebben we heel hard nodig in Brussel om de productie van sociale woningen aan te zwengelen. Maar wat kan het Brussels Gewest doen, aangezien btw valt onder de bevoegdheden van het federale niveau? Er bestaan – en daar draait dit artikel net om – een aantal (onvermoede) hefbomen waarvan het Gewest handig gebruik zou kunnen maken.

3.1. Het begrip “huisvestingsmaatschappij” invullen

- 13 Zoals daarnet toegelicht, komt het verlaagde tarief van 6 % ten goede aan de “gewestelijke huisvestingsmaatschappijen” en de “door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting”. Op het eerste gezicht wijst deze formulering respectievelijk op de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM, overkoepelend en toezichthoudend orgaan van de sector van de sociale huisvesting) en de zestien door haar erkende openbare vastgoedmaatschappijen (die de sociale woningen beheren). We willen er echter op wijzen dat het koninklijk besluit nr. 20 op de btw zelf geen definitie

geeft van deze begrippen; aangezien de federale overheid niet bevoegd is voor huisvesting (valt onder de Gewesten), laat zij de beoordeling over aan de Gewesten¹⁰. En daar schuilt net de eerste invloedsmogelijkheid van het Brussels Gewest, namelijk in de interpretatie van deze woorden. Dit wordt overigens ook gesuggereerd door het koninklijk besluit zelf, dat het algemene begrip “huisvesting in het kader van het sociaal beleid”¹¹ hanteert (in plaats van het beperkende begrip “sociale-huisvestingsbeleid” bijvoorbeeld).

- 14 Het is dus de taak van het Gewest om het begrip “[sociale] huisvestingsmaatschappij” aan te passen, zodat het elke (publieke of private, natuurlijke of rechts)persoon omvat die werkt onder soortgelijke voorwaarden als die van de actoren die vandaag de dag van het verlaagde tarief van 6 % genieten – of het nu gaat om soorten gebouwen, verkoop- of verhuurmodaliteiten, controle- en supervisiemodaliteiten door de bevoegde overheden... Door meer te focussen op de aard en het doel van de *transacties* dan op de *actoren* die de transacties verrichten, zal men overigens het dubbele bezwaar van discriminatie en strijdigheid met het Europees recht vermijden.
- 15 Dit lijkt perfect mogelijk, want tien jaar geleden heeft het Gewest zo'n actie ondernomen (en tot een goed einde gebracht) om citydev.brussels¹² officieel op te nemen in de lijst van de actoren die het tarief van 6 % genieten. Hoe is men toen te werk gegaan? De parlementsleden hebben een ordonnantie goedgekeurd, de zogenaamde ordonnantie-Hutchinson van 20 juli 2011, “teneinde het sociale huisvestingsbeleid te omschrijven” – en dus niet het “sociale-huisvestingsbeleid”. Deze tekst geeft een limitatieve opsomming van een aantal openbare actoren die in het kader van dit beleid optreden, waaronder voortaan ook citydev.brussels. Hoewel de wetgever het heeft gedaan voor deze actor, wiens woningen geen huurwoningen zijn (maar koopwoningen) en niet voorbehouden zijn aan een arm publiek (aangezien de inkomensgrens drie keer hoger ligt dan de inkomensgrens die geldt in de sociale huisvesting *sensu stricto*¹³), begrijpen we niet waarom dat ook niet zou kunnen worden gedaan voor particulieren die zich op dezelfde manier bezighouden met dit sociale beleid. Zo'n uitbreiding naar de privésector werd trouwens *reeds* doorgevoerd, want bij ordonnantie van 11 juli 2013 verschenen de sociale verhuurkantoren in deze lijst; en om meer de nadruk te leggen op de vastgoedtransactie zelf en de eindgebruikers, werd bij die gelegenheid verduidelijkt dat het gewestelijke label enkel aan de genoemde actoren wordt toegekend “voor zover zij, in voorkomend geval, de door de Regering bepaalde voorwaarden inzake inkomen, huurprijs en maximumverkoopprijs naleven”¹⁴.
- 16 Het zal uiteraard aan de Brusselse instanties zijn om te onderhandelen met het federale niveau (die het laatste woord heeft over de toekenning van het verlaagde tarief van 6 %) over de toevoeging van een nieuwe begunstigde. Buiten het feit dat de federale overheid in het verleden al een zekere flexibiliteit aan de dag heeft gelegd (bijvoorbeeld door citydev.brussels toe te voegen), zal het Brussels Gewest zijn argumentatie versterken door te wijzen op het risico dat er klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie (wegens schending van de richtlijn 2006/112/EG en van het neutraliteitsbeginsel).

3.2. Een compenserende gewestelijke subsidie

- 17 Als de eerste mogelijke oplossing die hier wordt voorgesteld geen succes zou zijn, mag het Gewest vooral niet de handdoek in de ring werpen! De behoefte van de privésector

is te dringend om zo snel in te binden. Brussel beschikt immers over een *tweede* hefboom, deze keer van budgettaire aard, namelijk de toekenning van een compenserende gewestelijke subsidie. Concreet zou deze subsidie het verschil overbruggen tussen het btw-tarief van 6 % (waaraan de privéactor onderworpen zou zijn als men voor een ruime – en niet-discriminerende – betekenis van het woord “huisvestingsmaatschappij” had gekozen) en het standaardtarief van 21 % (dat, bij gebrek aan een aanpassing van de regelgeving, wordt toegepast op de betrokkene)¹⁵. Het Gewest kan het federale niveau natuurlijk niet onder druk zetten bij de bepaling van de btw-plichtigen, maar aangezien het bevoegd is voor huisvesting, is het Gewest wel vrij om het fiscale nadeel voor privéactoren die hun huurwoningen aanbieden aan arme huishoudens financieel recht te zetten. Wat deze geldelijke oplossing bovendien zo interessant maakt, is dat ze snel door het Gewest kan worden geïmplementeerd, zonder dat de regelgeving moet worden gewijzigd en zonder dat er met een ander machtsniveau moet worden onderhandeld.

- 18 Zo'n subsidie komt natuurlijk met een prijskaartje voor het Gewest (terwijl de verlaging van het btw-tarief ten laste is van de federale overheid, in de vorm van winstderving)¹⁶. Dit prijskaartje moet echter in minstens drie opzichten worden gerelativeerd. Ten eerste moet het worden vergeleken met de verwachte toename van het sociale woningpark. Ten tweede liggen deze gewestelijke uitgaven nog altijd (beduidend) lager dan de zeer hoge bedragen voor de bouw (en het onderhoud!) van sociale woningen die door een overheidsbedrijf worden beheerd. Ten derde zal de subsidie eindigen op de dag dat de federale overheid eindelijk haar koninklijk besluit wijzigt. Het is tenslotte het één of het ander: ofwel kent de maatregel nauwelijks succes en kost ze het Gewest amper wat, ofwel wekt ze enthousiasme op en vergroot ze de noodzaak (die meteen ook wordt verantwoord) voor het federale niveau om het btw-tarief van 6 % uit te breiden naar privéactoren.

4. Sociale compensaties

- 19 Ongeacht of die de vorm aanneemt van een toepasbaarheid van het btw-tarief van 6 % of van een gewestelijke compenserende subsidie, de eventuele financiële steun voor privéactoren die inspanningen willen leveren in het kader van het sociale huisvestingsbeleid, is enkel denkbaar met serieuze compensaties die de effectiviteit en duurzaamheid van deze sociale bestemming garanderen. Er is geen sprake van om (federaal of Brussels) overheidsgeld te geven zonder na te gaan of dat geld op lange termijn wel goed zal dienen. Daarom hebben we het in dit laatste deel van de studie over de absolute voorwaarden voor het verkrijgen van het fiscale voordeel door de privésector. Er zijn meer bepaald drie eisen: een deel van de geproduceerde woningen verkopen aan een sociale huisvestingsmaatschappij (of aan het Woningfonds), enkel vrij kunnen beschikken over de rest van de woningen mits naleving van bepaalde sociale voorwaarden (en gedurende een welbepaalde periode) en de transactie laten plaatsvinden in een wijk met een tekort aan sociale woningen. Laten we deze eisen meer in detail bekijken.

4.1. Een deel van de geproduceerde woningen verkopen aan een sociale huisvestingsmaatschappij (of aan het Woningfonds)

- 20 De eerste eis is om een deel van de gecreëerde woningen af te staan aan een sociale huisvestingsmaatschappij of aan het Woningfonds (in het kader van zijn huurhulpactiviteit)¹⁷. Waarom deze twee actoren? Ten eerste omdat ze met naam en toenaam worden genoemd in het koninklijk besluit nr. 20 op de btw¹⁸, wat de zaken gemakkelijker maakt. Ten tweede omdat ze al beschikken over een duurzaam en sociaal huuraanbod, wat het doel van de verlaging van het btw-tarief is. Door deze panden toe te voegen aan het sociale woningpark, krijgt de woningproductie door de overheid, die moeite heeft om de doelstellingen te halen¹⁹, een nieuwe impuls te geven.
- 21 Dit deel zou kunnen worden vastgelegd tussen de helft en twee derden, wat voldoende is om een meerderheid van betaalbare woningen te hebben in het vastgoedproject (en de openbare actor een grotere beslissingsbevoegdheid te geven in de algemene vergadering van het gemeenschappelijke eigendom dat op die manier wordt gebouwd). Maar om de sociaal-economische diversiteit onder de bewoners te waarborgen, mag dat deel een bepaalde drempel niet overschrijden. Het percentage kan overigens worden berekend in aantal woningen of in (tien)duizendste delen van de mede-eigendom.
- 22 Een dergelijke samenstelling zou de sector van de sociale huisvesting niet op zijn kop mogen zetten, aangezien de BGHM in het kader van de Alliantie Wonen van 2013 nu al sleutel-op-de-deurwoningen koopt bij particuliere projectontwikkelaars in opdracht van een sociale huisvestingsmaatschappij²⁰; alleen al in de eerste achttien maanden van de huidige legislatuur werden op die manier ongeveer 400 panden aangekocht [Ben Hamou, 2020]. Van zijn kant zal de privéactor waarschijnlijk wel gerustgesteld zijn dat meer dan de helft van zijn project een koper zal vinden, want deze aankoopgarantie kan op haar beurt helpen om leningen te verkrijgen; en dan is er nog de aangekondigde versnelling van de stedenbouwkundige procedure voor vastgoedprojecten die voor minstens 25 % uit sociale woningen bestaan [Ben Hamou, 2021: 77]. Het moeilijkste zal uiteindelijk misschien zijn om de sociale verhuurders te overtuigen, die het niet altijd leuk vinden om woningen in mede-eigendom te hebben met andere (al dan niet private) actoren.

4.2. De verkoop (of verhuur) van de overige woningen aan bepaalde sociale voorwaarden onderwerpen

- 23 Eens het deel van de woningen voor de sector van de sociale huisvesting verkocht is, zou het een optie kunnen zijn om de rest van de nieuwbouwwoningen geen beperkingen op te leggen. In dit scenario, zonder enige regulering, zou het echter moeilijk zijn om de toekenning van een verlaagd btw-tarief te verantwoorden tegenover de federale overheid. Toch is er geen sprake van om het resterende deel aan al te strenge regels te onderwerpen. Anders zou het systeem helemaal niet meer aantrekkelijk worden voor privéactoren en zou men moeten afzien van het idee van een sociaal-economische mix.
- 24 Daarom wordt voorgesteld om het saldo van de woningen te onderwerpen aan een *overgangsregeling*, waarbij de particuliere projectontwikkelaar de mogelijkheid krijgt om de woning te verkopen of zelf te verhuren aan wie hij wil, weliswaar mits naleving van een aantal voorwaarden zonder dewelke het verlaagde tarief ondenkbaar zou zijn. Deze

voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het type koper, de huurprijs of de verkoopprijs. In dat opzicht zou het getuigen van een goed beleid om zich te inspireren op de Brusselse regelgeving inzake stedenbouwkundige lasten. Een beleid dat de betaling van een zekere geldsom oplegt aan actoren die woongebouwen van meer dan 1 000 m² optrekken, stelt de privéactor hiervan vrij die in het kader van zijn project een bepaalde hoeveelheid (15 %) “conventionele”²¹ woningen bouwt die de actor vrij verkoopt of verhuurt maar met inachtneming van voorwaarden die verband houden met het publiek (maximuminkomen en niet-eigendom), de aankoopprijs (begrensd) en de huurprijs (gereguleerd)²².

- 25 En dan nog zou men ervoor moeten zorgen dat deze sociale voorwaarden gedurende een aanzienlijk tijdsbestek geldig blijven, in ieder geval niet enkel voor de eerste koper of huurder. In dat opzicht zou een periode van vijftien jaar kunnen worden toegepast, om coherent te blijven met het tarief van 12 %. Maar aangezien hier een tarief van 6 % (en niet meer 12 %) zou worden toegekend, zou moeten worden onderzocht of deze periode eventueel kan worden *verlengd*. Lange tijd leek dit niet erg in overeenstemming te zijn met de filosofie van het fiscaal recht, wegens de herzieningstermijn van het btw-tarief voor “onroerende bedrijfsmiddelen” (periode van vijftien jaar tijdens dewelke de administratie de reeds afgetrokken btw kan corrigeren, bijvoorbeeld bij verandering van de bestemming van het gebouw)²³. Deze termijn lijkt echter niet onaantastbaar, want voor nieuwe gebouwen die bijvoorbeeld aan bedrijven worden verhuurd, werd de termijn onlangs opgetrokken tot 25 jaar²⁴. Tijdens dit tijdsbestek (hoelang het ook duurt) zullen de eisen met betrekking tot de huur dus moeten worden gehandhaafd, en in geval van verkoop zal de privéactor zich ervan moeten vergewissen dat de koper zich op zijn beurt voegt naar de desbetreffende eisen, en ga zo maar door tot het einde²⁵.
- 26 Wat als de actor zich niet aan deze voorwaarden houdt? Naast de proportionele terugbetaling van de onverschuldigde fiscale winst (die toekomt aan de federale overheid aangezien het om btw gaat) is een ander mechanisme mogelijk in het geval van verkoop: de belastingheffing, door het Gewest, van de gerealiseerde meerwaarde, naar het voorbeeld van de Vlaamse planbatenheffing die een deel van de onroerende meerwaarde als gevolg van een verandering van bestemming of een wijziging van de regels voor ruimtelijke ordening (bv. landbouwgrond die bouwgrond wordt)²⁶. In het algemeen zal er echter over moeten worden gewaakt dat deze verschillende voorwaarden proportioneel blijven en, meer concreet, dat de actor rendabel blijft. Anders zal die zich niet meer wagen aan dergelijke transacties, waardoor het Gewest de verwachte sociale woningen niet zal verkrijgen.

4.3. Locatie in een wijk met een tekort aan sociale woningen

- 27 Tot slot wordt voorgesteld om de winst van het verlaagde btw-tarief voor te behouden voor privétransacties in een gebied met een tekort aan sociale woningen. Want het Brussels Gewest heeft niet alleen te lijden onder een groot tekort aan sociale woningen (slechts 6,92 % van alle gebouwen), maar deze zijn ook nog eens zeer ongelijk verdeeld over het grondgebied; bij gebrek aan verplichtingen voor de lokale overheden is dit alles gebaseerd op de goede wil van de gemeenten, maar sommige gemeenten spelen het spel niet mee en tellen bijna vijf keer minder sociale woningen dan andere [perspective.brussels, 2021: 34]²⁷! De minimale solidariteit die we zouden mogen verwachten van de verschillende entiteiten van eenzelfde gewest komt in het gedrang;

is het bijvoorbeeld aanvaardbaar dat de rijkste gemeenten, die over een beperkt aantal sociale woningen beschikken, de sociale vraag *de facto* afwenden naar de minder welgestelde gemeenten?

- 28 Het principe van de geografische doelgerichtheid van de steunmaatregelen is gebruikelijk in het Brussels Gewest, ook op het vlak van toegang tot eigendom. Zo vervult citydev.brussels (dat nieuwbouwwoningen verkoopt tegen 70 % van de marktprijs) zijn opdrachten “prioritair” in bepaalde perimeters, zoals het stadsvernieuwingsgebied, de prioritaire interventiegebieden, de gebieden van gewestelijk belang...²⁸ Lange tijd genoten kopers van een woning gelegen in de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie van een verhoging van hun belastingaftrek op de registratierechten. Tot slot hebben huishoudens met een inkomen dat hoger ligt dan een bepaalde drempel *geen* recht op de renovatiepremie als hun woning gelegen is buiten de perimeter van een wijkcontract of buiten de perimeter van de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie²⁹.
- 29 Om echter te vermijden dat men wordt geconfronteerd met het bezwaar van een ongelijke behandeling of een schending van het fiscale neutraliteitsbeginsel, zal deze geografische doelgerichtheid zo fijn mogelijk moeten gebeuren en gepaard moeten gaan met een gedetailleerde motivering. Daarom riskeert de registratie per gemeente een beetje vaag uit te vallen, doordat de concentratie aan sociale woningen van wijk tot wijk aanzienlijk kan verschillen. Het is dus aan te raden om af te stappen van deze strikt bestuurlijke indeling en een meer empirische benadering te hanteren, die zo dicht mogelijk aansluit bij de reële situatie van de verschillende Brusselse grondgebieden. Zo’n instrument bestaat eigenlijk al, namelijk de Wijkmonitoring die werd ontwikkeld door het BISA (Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse). De Wijkmonitoring inventariseert tot wel 145 verschillende wijken, waarvan 118 woonwijken, en vermeldt voor elke wijk de statistieken qua sociale woningen.
- 30 Het enige dat nog moet worden bepaald, is het percentage sociale woningen waarvoor het verlaagde btw-tarief zou kunnen worden verkregen. Het handigste zou wellicht zijn om in lijn te blijven met de grens van 15 % die bijvoorbeeld door de Gewestelijke Beleidsverklaring wordt aangemoedigd. Dit percentage heeft natuurlijk in ruimere zin betrekking op “woningen van sociale aard” die, naast sociale woningen in de strikte betekenis van het woord, vele andere soorten panden omvatten (woningen die worden verhuurd door de gemeenten en OCMW’s, de gewestelijke Grondregie, de sociale verhuurkantoren of het Woningfonds in het kader van de huurhulp, en dan zijn er nog de woningen die worden gebouwd in het kader van de wijkcontracten, de leningen die worden toegekend door het Woningfonds en de panden die worden verkocht door citydev.brussels). Maar aangezien de hier voorgestelde oplossing niet alleen gebaseerd is op de creatie van sociale huisvesting, lijkt zo’n uitbreiding volgens ons verenigbaar.
- 31 Deze locatievereiste biedt nog een laatste voordeel: de verlaging van het btw-tarief naar 6 % (en de kosten die daarmee gepaard gaan) zal op die manier *tijdelijk* zijn. Want zodra alle Brusselse wijken het vereiste aandeel woningen van sociale aard hebben bereikt, zal de maatregel een stille dood sterven.

*

- 32 We pretenderen niet dat de hier voorgestelde maatregel voldoende is om het ernstige tekort aan sociale woningen weg te werken in het Brussels Gewest. En we beweren al

evenmin dat de verschillende betrokken partijen (privéactoren en sociale huisvestingsmaatschappijen) unaniem deze weg zullen inslaan, die uiteraard in schril contrast staat met hun gebruikelijke werkwijze. Maar laten we op zijn minst toegeven dat het voorgestelde systeem het tegelijk mogelijk zou moeten maken om het sociale woningpark uit te breiden zonder tussenkomst van de federale overheid (tenzij dan financieel), om beter te voldoen aan de milieuvoorschriften (via nieuwbouw) en om een einde te maken aan een tweeledige juridische onregelmatigheid (waardoor de huidige btw-regeling ongeldig zou kunnen worden verklaard door ons Grondwettelijk Hof en/of waardoor België op Europees niveau zou kunnen worden veroordeeld); dit alles door de kosten te leggen bij de federale overheid (indien van toepassing) en zonder dwang uit te oefenen ten aanzien van de privéactoren. De recente uitbreiding van het btw-tarief van 6 % naar de afbraak en heropbouw van woningen – hoewel die minder gericht is op het sociale en milieuaspect – bewijst in elk geval dat het federale niveau klaar is om het fiscale instrument in te zetten teneinde de bouw van nieuwe woningen te stimuleren. Meer in het algemeen past het hier toegelichte voorstel in een (productieve) dynamiek van diversifiëring van de actoren en zelfs hybridisatie van de juridische beginselen³⁰, wat nu meer dan ooit noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de huisvestingscrisis. Ons systeem is ongetwijfeld nog niet perfect, en de modaliteiten zijn zeker vatbaar voor

BIBLIOGRAPHIE

BEN HAMOU, N., 2021. *Noodplan Huisvesting 2020-2024*, Brussel.

BEN HAMOU, N., 2020. *Persbericht van 19 december 2020*, Brussel.

PERSPECTIVE.BRUSSELS, 2018. *Overzicht van de huisvestingsvergunningen. Situatie zomer 2018*, nr. 9.01, Brussel.

PERSPECTIVE.BRUSSELS, 2021. *Monitoring van publieke woonprojecten*, nr. 5, Brussel.

BRUSSELSE BOND VOOR HET RECHT OP WONEN, 2020. *De sociaal verhuurkantoren in het oog van de storm*, Brussel.

TRAVERSA, E., FRANSEN, C. en DESENFANS, P. TVA et politique sociale immobilière : quelle marge pour l'extension des taux réduits à des acteurs privés ? In: *Jurimpratique*. 2015. Vol. 2015, nr. 2, p. 185-198

NOTES

1. Koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 inzake btw, tabel B, rubriek XI, § 1, 1°, e), en § 6, eerste lid.

2. Voordien was deze maatregel beperkt tot 32 stadsgebieden, waaronder Brussel, Anderlecht, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Vorst, Elsene, Ukkel en Etterbeek. De toepassing van dit verlaagde tarief is nu vastgelegd voor het hele Belgische

grondgebied en voor de periode van 1 januari 2021 tot 31 december 2022 volgens voorwaarden die lichtjes kunnen verschillen (programmawet van 20 december 2020, B.S. 30 december 2020).

3. Koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 inzake btw, tabel A, rubriek XXXVI, § 1, 1°.

4. De fiscale en andere regelingen die openbare actoren bevoordelen ten opzichte van privéactoren leken lange tijd gerechtvaardigd doordat openbare actoren, door hun aard zelf, doelen van algemeen belang nastreefden, terwijl privéactoren daar niet toe in staat waren. Vooral onder invloed van het Europees recht is dit onderscheid tussen publiek en privé vandaag de dag niet meer zo vanzelfsprekend en moet het nauwkeurig worden gerechtvaardigd door de wetgever, met name ten aanzien van de specifieke voorwaarden waaronder de gestimuleerde activiteit wordt uitgevoerd. Hoewel het niet uitgesloten is dat de wetgever in bepaalde bijzondere gevallen kan vaststellen dat alleen een openbare actor deze voorwaarden kan vervullen, betekent deze evolutie doorgaans dat privéactoren op zijn minst de mogelijkheid hebben om aan deze voorwaarden te trachten voldoen. Zie bijvoorbeeld CJUE, 21 januari 2016, *Les Jardins de Jouvence*, aff. C-335/14, over de toepassing van een btw-vrijstelling voor (private) serviceflats in het Waalse Gewest.

5. In dit geval een tarief van 12 % op de verkoop, aan deze instellingen, van “woningcomplexen bestemd om te worden gebruikt voor de huisvesting van bejaarden” (onder andere), ook hier op voorwaarde dat het om nieuwbouwwoningen gaat die “bestemd zijn voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid” (koninklijk besluit nr. 20 inzake btw van 20 juli 1970, tabel B, rubriek X, § 1, A, d).

6. Arrest nr. 169/2009 van 29 oktober 2009, overw. B.4.1.

7. Adam-arrest van 11 oktober 2001, C-267/99, punt 36.

8. Linneweber-arrest van 17 februari 2005, C-453/02, punt 25. De woorden “in beginsel” zijn niettemin belangrijk, want in andere materies (zoals geneeskunde) is het daarentegen belangrijk om rekening te houden met het statuut van de belastingbetaler om, indien nodig, het fiscale voordeel te ontnemen van degenen die op illegale wijze de geneeskunde beoefenen.

9. Cass., 14 februari 2008, nr. C.04.0071.N

10. Zo verklaarde de minister van Financiën in 2008 het volgende: “de federale overheid mag zich enkel beroepen op de definities gegeven door de Gewesten” (Vraag van dhr. VAN DER MAELEN van 3 juni 2008, V. & A., Kamer, 2007-2008, nr. 026, pp. 6115-6117 XX).

11. Titel van punt XXXVI van tabel A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 inzake btw.

12. Destijds de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB).

13. 65 013,43 euro voor een alleenstaande tegenover 23 525,31 euro in de sociale huisvesting; en als het gaat om een koppel, houdt citydev.brussels slechts rekening met de *helft* van het inkomen van de partner (die het minst verdient).

14. Zie art. 2, § 3, van de Brusselse Huisvestingscode.

15. Voor een woning met een productiekost van 250 000 euro bijvoorbeeld zou de subsidie concreet 37 500 euro bedragen. Met andere woorden, met een gewestelijk budget van 1 miljoen euro zouden maar liefst 26 nieuwe woningen met een dergelijk sociaal oogmerk kunnen worden gecreëerd.

16. De precieze totaalkosten voor het Gewest zullen met name ervan afhangen of er al dan niet btw wordt geheven op deze subsidie (wat op zijn beurt afhangt van het feit of ze moet worden beschouwd als een subsidie die “rechtstreeks verband houdt met de prijs” voor de verkoop van het gebouw). Zonder dit gedetailleerd te gaan analyseren, kunnen de geëiste compenserende maatregelen voor de toekenning van de subsidie en het feit dat ze in principe geen impact zou hebben op de marktwaarde van het onroerend goed (exclusief btw) de heffing van btw op de subsidie zelf uitsluiten; het hof van beroep van Brussel heeft overigens in verschillende arresten (9 februari 2017, nr. 2014/AF/84, en 28 juni 2012, 2008/AR/2484, www.taxwin.be) de toepassing van btw op subsidies van de GOMB – inmiddels citydev.brussels – uitgesloten.

17. De prijs zou kunnen worden voorgesteld door het comité tot aankoop van onroerende goederen bijvoorbeeld. De missie van deze dienst voor patrimoniumdocumentatie binnen Brussel Fiscaliteit is net om schattingen te maken met betrekking tot onroerende goederen of rechten op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

18. Tabel A, rubriek XXXVI, § 1, 1°, a).

19. Zo is nog maar 51 % van de 5 000 aangekondigde woningen in het Gewestelijk Huisvestingsplan van 2005 opgetrokken (effectief opgeleverd) en is de Alliantie Wonen van 2013, die 6 720 nieuwbouwwoningen nastreeft, nog maar voor 21 % uitgevoerd [perspective.brussels, 2021: 9 en 13].

20. Het doel van deze werkwijze is om aan snelheid te winnen, aangezien in amper twee jaar tijd een woning ter beschikking kan worden gesteld van een huurder (vooral omdat privéprojecten al over een stedenbouwkundige vergunning moeten beschikken om in aanmerking te komen), terwijl de BGHM gemiddeld zes jaar nodig heeft om zelf een woning op te trekken. De prijs is daarentegen wel hoger, omdat de BGHM ook de grond moet kopen (volgens het klassieke schema wordt de grond aangeleverd door een overheidsinstantie). Dit alles maakt het voorwerp uit van een overeenkomst waarin de rechten en verplichtingen van elke partij precies vermeld staan. Zie het antwoord dat Nawal Ben Hamou, Staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met Huisvesting en Gelijke Kansen, op 17 november 2020 gaf op de schriftelijke vraag nr. 287 over de nieuwe woningen van het project Raaf.

21. Artikel 10, § 2, eerste lid, van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013.

22. Artikel 1, § 1, 2°, van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013.

23. Artikel 48, § 2, tweede lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en artikel 10 van het koninklijk besluit nr. 3 van 10 december 1969 met betrekking tot de aftrekregeling voor de toepassing van de belasting over de toegevoegde waarde, B.S., 12 december 1969.

24. Artikel 48, § 2, derde lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en artikel 6 van de wet van 14 oktober 2018. De verlenging van de herzieningstermijn van de btw tot meer dan twintig jaar kan echter worden betwist op grond van de btw-richtlijn (artikel 187).

25. Zelfs als de btw-wetgeving als inspiratiebron kan dienen, zou het Gewest in elk geval nog altijd vrij zijn om andere voorwaarden te bepalen voor de herziening van het subsidiebedrag, aangezien we ons hypothetisch genomen *buiten* het toepassingsgebied van de btw bevinden.

26. Artikelen 2.6.4. tot 2.6.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

27. 3,98 % in Ukkel tegenover 17,42 % in Watermaal-Bosvoorde.

28. Artikel 2, tweede lid, van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013.

29. Artikel 10, § 1, van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007.

30. Bijvoorbeeld het gebruik van de erfpacht of van het opstalrecht voor de productie van sociale woningen, de verspreiding van de regeling van het tijdelijk gebruik in leegstaand vastgoed, de betrokkenheid van particulieren bij de uitbreiding van het woningpark van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen, de bijdrage (met geld of in natura) van deze privéactoren tot de introductie van conventionele woningen op de markt, enz.

RÉSUMÉS

Het is geen geheim dat er in het Brussels Gewest een dramatisch tekort is aan sociale woningen. Hoewel het btw-stelsel de productie van sociale woningen door de overheid ontegenzeggelijk bevoordeelt door het verlaagde tarief van 6 % toe te kennen, helpt het in geen geval de privéactoren en organisaties die evenzeer woningen ter beschikking willen stellen tegen een lage prijs (zonder daarom met een sociaal verhuurkantoor te moeten samenwerken). Bovendien druist dit systeem van een gedifferentieerd btw-tarief in tegen twee juridische basisbeginselen, namelijk gelijkheid van behandeling en fiscale neutraliteit (volgens hetwelk twee qua resultaten soortgelijke transacties een soortgelijk fiscaal regime moeten kennen). Het is dan ook tijd om deze fiscale koers te wijzigen. Maar wat kan het Brussels Gewest dan doen, aangezien btw valt onder de bevoegdheden van de federale overheid? Op zijn minst twee dingen: de private bouw van sociale woningen opnemen in de categorie van “huisvestingsmaatschappij” (die al geniet van het verlaagde btw-tarief) of anders voor de private bouw van sociale woningen een subsidie toekennen die het verschil tussen het standaard btw-tarief (dat zal worden toegepast) en het verlaagde btw-tarief compenseert. Dit alles uiteraard door middel van een aantal sociale compenserende maatregelen, zoals een deel van de geproduceerde woningen verkopen aan een sociale huisvestingsmaatschappij en de verkoop (of verhuur) van de overige woningen aan bepaalde sociale voorwaarden onderwerpen. Door de privésector op die manier te betrekken, kunnen we misschien hopen dat de ellenlange wachtlijsten voor sociale woningen sneller zullen inkrimpen.

La Région bruxelloise manque dramatiquement de logements sociaux, on le sait. Si le régime de la TVA avantage incontestablement la production *publique* des logements sociaux (par l'octroi d'un taux réduit : 6 %), il n'aide en rien les opérateurs privés ni les associations qui, pareillement, ont pour vocation de mettre à disposition des logements à un tarif modeste (sans passer par une agence immobilière sociale). En plus, ce système différencié de TVA heurte deux principes juridiques fondamentaux : l'égalité de traitement et la neutralité fiscale (suivant lequel deux opérations semblables quant à leurs résultats doivent connaître un régime fiscal lui-même semblable). Il est temps dès lors de changer ce logiciel fiscal. Mais que peut bien faire la Région bruxelloise dès lors que cet impôt relève des compétences de l'autorité *fédérale* ? Deux choses au moins : englober dans la catégorie de « société de logement » (qui bénéficie déjà du taux de TVA réduit) la construction privée de logements à caractère social ou, à défaut, accorder à cette dernière activité un subside qui compenserait la différence entre le taux standard de TVA (qui sera appliqué) et le taux réduit. Le tout, naturellement, moyennant une série de contreparties sociales, comme vendre une certaine proportion des biens ainsi produits à une société de logement social et assujettir à certaines conditions sociales la vente (ou la location) du solde. En impliquant de la sorte le secteur privé, il sera permis d'espérer une résorption plus rapide de la très longue file d'attente des logements sociaux.

As we know, there is a dramatic lack of social housing in the Brussels Region. While the VAT system undoubtedly benefits the public production of social housing (by granting a reduced rate of 6 %), it does not help private operators or associations which also have the vocation to provide housing at a modest price (without going through a social housing agency). Moreover, this differentiated VAT system violates two fundamental legal principles: equal treatment and tax neutrality (according to which two similar operations in terms of their results must be subject to a similar tax regime). It is therefore time to change this tax measure. But what can the Brussels Region do when this tax falls within the remit of the *federal* government? There are at least two things it can do: include the private construction of social housing in the category of “social

housing corporation” (which already benefits from the reduced VAT rate) or, failing that, grant a subsidy to the former activity in order to compensate for the difference between the standard VAT rate (which will be applied) and the reduced rate. All of this, of course, would be subject to social conditions, such as selling a certain proportion of the housing produced to a social housing corporation and making the sale (or rental) of the remainder subject to certain social conditions. By involving the private sector in this way, it could be possible to shorten the very long waiting list for social housing.

INDEX

Thèmes : 7. aménagement du territoire – logement – mobilité

Keywords : law, taxation, housing, real estate market, poverty

Mots-clés : droit, fiscalité, logement, marché immobilier, pauvreté

Trefwoorden recht, fiscaliteit, huisvesting, vastgoedmarkt, armoede

AUTEURS

NICOLAS BERNARD

Docent rechten aan de Université Saint-Louis – Bruxelles en aan de UCLouvain. Auteur van “Bail de logement social, de logement modéré et de logement moyen en Région de Bruxelles-Capitale”, *Les Baux. Commentaire pratique* (losbladige uitgave), 2020, p. V.1.1. tot V.1.4.13.
nicolas.bernard[at]usaintlouis.be

EDOARDO TRAVERSA

Docent fiscaal recht aan de UCLouvain, advocaat aan de balie van Brussel en voorzitter van de Conseil wallon de la Fiscalité et des Finances. Auteur van *Taxe sur la valeur ajoutée – Droit belge et européen*, Larcier, 2020 (met Ch. Herbain en M. Lamensch).
edoardo.traversa[at]uclouvain.be