

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS
BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- **Ontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving**
- **Definitieve goedkeuring, na advies van de Raad van State**

1.1. Situering

Op 15 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving. Over dit ontwerp werd advies ingewonnen van de Vlaamse Woonraad. Op basis van dit advies werd het ontwerp aangepast. Op 23 september 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar tweede principiële goedkeuring en gelaste mij advies in te winnen van de Raad van State.

Het advies van de Raad van State (advies 60.173/3), als bijlage bij deze nota gevoegd, werd gegeven op 28 oktober 2016.

1.2. Context

In de resolutie van 15 oktober 2015 betreffende het faciliteren van nieuwe woonvormen (Parl.St. VI.Parl., 2014-2015, nr. 394/4) stelt het Vlaams Parlement dat diverse regelgevingen een vlotte ontwikkeling van nieuwe woonbehoeften en woonconcepten belemmeren. Gezien de omvangrijke behoefte aan een meer efficiënte invulling van het patrimonium is een evaluatie van alle bepalingen die allerlei vormen van innoverende woonconcepten verhinderen nodig. Het Vlaams Parlement vraagt aan de Vlaamse Regering om proefprojecten voor gemeenschappelijk en vernieuwend wonen te stimuleren.

1.3. Samenvatting

Voorliggend ontwerpdecreet stelt een proefomgeving in waarbinnen experimentele woonprojecten de kans krijgen om op te starten zonder de belemmering van een veelheid aan regelgeving. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de vraag van het Vlaams Parlement en de diverse signalen uit de praktijk dat nieuwe projecten moeilijk of niet gerealiseerd kunnen worden binnen de toepasselijke regelgeving. Het Vlaamse woonbeleid is immers niet gericht op het

verhinderen van vernieuwing en al helemaal niet als vernieuwing kan leiden tot meer aangepaste, kwaliteitsvolle en betaalbare woningen.

Elke initiatiefnemer die voldoet aan de voorwaarden in artikel 3 van het ontwerpdecreet en afdoende motiveert waarom de bepalingen in artikel 4 van het ontwerpdecreet hinderlijk zijn voor de totstandkoming van het project, kan een aanvraag tot deelname aan de proefomgeving indienen. Concreet moeten de projecten gericht zijn op de uitbouw van een model voor gemeenschappelijk wonen of een model voor erfpacht- en opstalconstructies waarbij de eigendom van de grond en de eigendom van de woning worden gescheiden. Tevens moeten de projecten innovatief en maatschappelijk relevant zijn op vlak van wonen. Verder moet de initiatiefnemer van het project aantonen waarom bepaalde regelgeving belemmerend werkt voor de realisatie van het project.

De projectoproep wordt georganiseerd door de Vlaamse Regering die verantwoordelijk is voor de selectieprocedure, met inbegrip van de ontvankelijkheids- en de beoordelingsvoorwaarden. Tevens moet de Vlaamse Regering een lijst opmaken van de geselecteerde projecten. In deze lijst stelt de Vlaamse Regering per project de bepalingen vast waarvan kan worden afgeweken.

Na afloop van de proefomgeving kunnen goed onderbouwde en aan de praktijk afgetoetste conclusies worden getrokken. Logischerwijs zullen de nieuwe beleidsinzichten aanleiding geven tot nieuwe en tot meer aan innoverende woonprojecten aangepaste regelgeving.

Naast de bepalingen aangaande de instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen bevat dit ontwerpdecreet een bepaling over het coördineren van het Woninghuurrecht.

1.4. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE OVER HET ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE WIJZIGING VAN DIVERSE DECRETEN MET BETREKKING TOT WONEN

Hierna volgt een samenvatting van het advies van de Raad van State en het gevolg dat er aan gegeven wordt.

1.4.1. Vormvereisten: staatssteun

De Raad van State (hierna: de Raad) merkt op dat niet uit te sluiten valt dat artikel 6, tweede lid, van het ontwerp als een steunmaatregel moet worden beschouwd. Dit artikel bepaalt namelijk dat de Vlaamse Regering de initiatiefnemer, binnen de perken van de refertekredieten, zal vergoeden om zich terug te schikken naar de vigerende wetgeving. Die vergoeding vormt volgens de Raad voor de betrokken onderneming onmiskenbaar een voordeel, vermits ze de kosten om zich te schikken naar de vigerende regelgeving niet zelf moet dragen. Dat is des te meer het geval nu de afwijking van de regelgeving die de Vlaamse Regering heeft toegestaan, in hoofde van die onderneming niet in alle gevallen meerkosten inhoudt die door de vergoeding van de Vlaamse Regering zouden worden gecompenseerd. Het valt ook niet zonder meer uit te sluiten dat de ontworpen maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, vermits de door de Vlaamse Regering goedgekeurde projecten in concurrentie kunnen treden met andere woonprojecten, die wel aan de toepasselijke regelgeving voldoen.

Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet een overheidsmaatregel, om te kunnen beschouwd worden als staatssteun, voldoen aan verschillende criteria. Eén daarvan is dat “*bepaalde ondernemingen of bepaalde producties*” worden begunstigd. Dit betekent dat niet alle maatregelen die economische spelers begunstigen onder het begrip „*steun*” vallen, maar alleen de maatregelen waarmee een selectief voordeel wordt verleend aan bepaalde ondernemingen, categorieën van ondernemingen of bepaalde economische sectoren.

De beschouwde regelgeving betreft een oproep tot het indienen van projecten, die weliswaar concreet gericht zijn op enkele welomschreven experimentele woonvormen in een proefomgeving, maar die verder precies geen eisen stellen naar de rechtsvorm of herkomst van de initiatiefnemer, noch naar de sector waarin deze actief is. De beschouwde regelgeving strekt er verder toe om, voor een beperkte duur en onder strikt omschreven wettelijke voorwaarden, via de experimenteerstatus, van sommige wettelijk randvoorwaarden te kunnen afwijken. Bij afloop van het project gelden onvermijdelijk opnieuw integraal de reglementaire en wettelijke omgevingsvoorwaarden.

Alle initiatiefnemers (van binnen- of buitenland) kunnen gedurende de proefperiode ontslagen worden van de naleving van sommige welomschreven reglementaire verplichtingen in de mate dat zij aantonen dat zulks voor de experimentele opstelling nodig is. Dit voordeel kan alleen worden verleend in de mate dat het de leer- en experimenteerdoelstellingen onmiskenbaar zal ten goede komen.

De eventuele economische kostprijs die op de initiatiefnemer zal komen te rusten ingevolge het beëindigen van het experiment, waarbij het volledige wettelijke en reglementaire kader opnieuw onverkort van toepassing zal worden, kan alleen door de Vlaamse overheid worden ten laste genomen in de mate dat de initiatiefnemer hiermee vergoed wordt voor het creëren van, en meewerken aan de experimenteeromstandigheden, en voor de meerkost die een operator, die meteen onverkort het regelgevend kader had geïmplementeerd, niet zou moeten dragen. Het is immers op de vraag van de overheid, die oproept tot het experiment, dat de initiatiefnemer wordt gevraagd om een experimenteel project te realiseren, dat, mogelijk, bij afloop tot een meerkost voor regularisatie zal leiden. De overheid heeft geoordeeld dat het (onzekere) vooruitzicht van de kostprijs daarvan, de initiatiefnemers, binnen de zeer beperkte en uitzonderlijke omstandigheden van het project, niet mag ontmoedigen om van deelname af te zien. Dit voordeel zal aan alle initiatiefnemers zonder onderscheid worden toegekend en onder gelijke voorwaarden.

Het voordeel ervan is strikt beperkt tot de meerkost van de experimentele werkwijze, zoals beschouwd bij de beoordeling en afronding van het experimenteel project, en kan niet door de initiatiefnemer worden gebruikt om actief of concurrentieel te zijn op markten waar hij als normaal marktdeelnemer optreedt. Het betreft hoogstens een kost die werd veroorzaakt door de experimenteerstatus. Er kan dan ook geen intracommunautaire mededingingsvervalsing uit voortvloeien. Bovendien wordt het verleende voordeel niet selectief toegekend.

De ontworpen regeling houdt aldus geen staatssteun in.

1.4.2. Algemene opmerkingen

1.4.2.1. De Raad merkt op dat de ontworpen regeling een verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de initiatiefnemers van de door de Vlaamse Regering geselecteerde proefprojecten, die kunnen afwijken van de in artikel 4, § 1, van het ontwerp bepaalde artikelen van de Vlaamse Wooncode, en zij op wie die regelgeving ongewijzigd van toepassing is. Echter meent de Raad dat een dergelijke situatie van ongelijkheid inherent is aan experimentele wetgeving. Toch dient alsnog worden nagegaan of de verschillen in behandeling verenigbaar zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De Raad bevestigt dat het ontwerp een legitiem doel, namelijk 'evaluatie van alle bepalingen die allerlei vormen van innoverende woonconcepten verhinderen', nastreeft. Ook oordeelt de Raad dat de maatregelen evenredig zijn met het nagestreefde doel. Dit komt doordat de proefomgeving tijdelijk van aard is. Verder is de Raad de mening toegedaan dat in artikel 3 van het ontwerp de objectieve voorwaarden worden bepaald waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor een selectie als experimentele woonvorm. Echter stelt de Raad zich de vraag waarom, gelet op het doel om innoverende woonvormen te stimuleren, enkel projecten die de uitbouw van een model voor gemeenschappelijk wonen betreffen, in aanmerking komen. Het gegeven dat die projecten thans

bijzondere moeilijkheden ondervinden onder de toepasselijke regelgeving, sluit niet uit dat – naar aanleiding van de oproep van de Vlaamse Regering – gedacht wordt aan andere woonvormen, waarbij bijvoorbeeld in een gebouw de woonfunctie wordt gecombineerd met andere functies zoals een zorgfunctie of een kantoorfunctie, die evenzeer niet in te passen zijn in de bestaande regelgeving.

De stellers van het ontwerp merken op dat met het voorliggend ontwerp uitdrukkelijk de keuze werd gemaakt om hindernissen in het Vlaams woonbeleid aangaande gemeenschappelijk wonen en erfpacht- en opstalconstructies weg te werken en oplossingen voor deze belemmeringen aan te reiken. Projecten waarbij de woonfunctie wordt gecombineerd met andere activiteiten, maken dan ook niet het voorwerp uit van de proefomgeving. Dit sluit echter niet uit dat in de toekomst initiatieven worden ondernomen om beleidsveld-overstijgende projecten te realiseren.

1.4.2.2. De Raad maakt een voorbehoud bij artikel 2, tweede lid, 1^o, van het ontwerp, naar luid waarvan de projectoproep die de Vlaamse Regering organiseert, onder meer het doel, de voorwaarden en de selectieprocedure vermeldt, met inbegrip van de ontvankelijkheids- en beoordelingsvoorwaarden. Het is de Raad immers niet duidelijk of de Vlaamse Regering hiermee gemachtigd wordt om eigen doelstellingen te formuleren en om bijkomende voorwaarden, naast de in artikel 3 van het ontwerp vermelde voorwaarden, op te leggen in de projectoproep.

Volgens de Raad wordt het gelijkheidsbeginsel niet geschonden wanneer de Vlaamse Regering de selectieprocedure regelt en in dat kader de materiële voorwaarden bepaalt aan de hand waarvan de ontvankelijkheid van de aanvraag wordt beoordeeld. Het kan daarentegen niet worden aanvaard dat de Vlaamse Regering zodoende bijkomende inhoudelijke voorwaarden oplegt waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor een selectie als experimentele woonvorm. In zoverre die bijkomende voorwaarden ertoe zouden leiden dat een project dat aan de in artikel 3 van het ontwerp bepaalde voorwaarden voldoet alsnog wordt uitgesloten, valt te betwijfelen of nog langer gewag kan worden gemaakt van een op objectieve wijze bepaalde werkingssfeer van de genomen maatregel.

De stellers van het ontwerp noteren dat de Raad geen bezwaren heeft tegen het regelen van de selectieprocedure, met inbegrip van de ontvankelijkheids- en beoordelingsvoorwaarden, bij een uitvoeringsbesluit. De Raad meent daarentegen wel dat niet kan worden aanvaard dat de Vlaamse Regering bijkomende inhoudelijke voorwaarden oplegt waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor een selectie als experimentele woonvorm. De stellers van het ontwerp wensen, rekening houdend met de opmerking van de Raad, een bijkomende beperking in het ontwerp van decreet op te nemen. In artikel 3, 2^o, van het ontwerp wordt ingeschreven dat het project moet beantwoorden aan een maatschappelijk relevante woonbehoefte. Dit lijkt evident. Toch wensen de stellers van het ontwerp deze voorwaarden uitdrukkelijk op te nemen in het ontwerpdecreet. Hierdoor worden immers projecten die wel vernieuwend zijn maar geen relevantie hebben bij voorbaat geweerd uit de proefomgeving.

1.4.2.3. De Raad merkt op dat de vereiste dat de Vlaamse Regering alleen afwijkingen kan toestaan als dat strikt noodzakelijk is om het doel van het project te kunnen realiseren, beperkt is tot het afwijken van de in artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o, van het ontwerp vermelde bepalingen. Dit lijkt volgens de Raad in te houden dat zou kunnen worden afgeweken van de overige in artikel 4, § 1, eerste lid, vermelde bepalingen van de Vlaamse Wooncode zonder dat dit noodzakelijk is voor de realisatie van het project. Vermits de afwijking in dat geval niet noodzakelijk is voor het door de decreetgever nagestreefde legitieme doel, zou het verschil in behandeling dat uit die afwijkingen voortvloeit, niet bestaanbaar zijn met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad wordt de noodzakelijkheidsvoorwaarde in het ontwerp algemeen van toepassing gemaakt. Voortaan kan de Vlaamse Regering slechts gehele of gedeeltelijke afwijkingen op de bepalingen in artikel 4, §1, eerste lid, van het ontwerp toestaan wanneer dat noodzakelijk is om het doel van het project te kunnen realiseren.

1.4.2.4. De Raad meent dat de decreetgever zelf moet nagaan of alle in artikel 4, §1, eerste lid, van het ontwerp vermelde afwijkingen wel noodzakelijk zijn om het door hem nagestreefde doel te bereiken.

Vooreerst stelt de Raad zich vragen bij de algemene afwijking waarin wordt voorzien in artikel 4, § 1, eerste lid, 8°, van het ontwerp. Naar luid van die bepaling kan van de gehele titel VII van de Vlaamse Wooncode ('De verhuuring van woningen in de sociale sector') worden afgeweken, terwijl elders in die bepaling artikel per artikel wordt gepreciseerd van welke bepalingen van de Vlaamse Wooncode kan worden afgeweken. Uit de memorie van toelichting blijkt alvast niet dat die algemene afwijking noodzakelijk is in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling.

De stellers van het ontwerp begrijpen de vraag van de Raad doch menen dat een gehele afwijking van titel VII van de Vlaamse Wooncode aangewezen is. Titel VII van de Vlaamse Wooncode vormt een samenhangend geheel waardoor de betreffende artikelen niet los van elkaar kunnen worden toegepast. Bovendien is de mogelijkheid om af te wijken van Titel VII niet absoluut. Immers bepaalt het decreet dat nooit kan worden afgeweken van de voorwaarden inzake inkomen en bezit en van de verweer- en beroepsmogelijkheden. Bovendien is de noodzakelijkheidsvoorwaarde voortaan van toepassing op gehele of gedeeltelijke afwijkingen van bepalingen opgenomen in artikel 4, §1, eerste lid, van het ontwerp (zie punt 1.4.2.3). Hierdoor wordt in ieder geval tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad.

Vervolgens stelt de Raad zich vragen bij de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan op artikel 5, § 1, eerste en derde lid, en artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, op het eerste gezicht niet duidelijk in welke mate van *elementaire* veiligheids- en gezondheidsvereisten kan worden afgeweken zonder de veiligheid en gezondheid van de bewoners in het gedrang te brengen. De Raad meent dat niet op rechtszekere wijze kan worden bepaald van welke bepalingen al dan niet mag worden afgeweken. De decreetgever zou dan ook opnieuw voor elke van de in artikel 5, § 1, eerste lid, 1° tot 10°, van de Vlaamse Wooncode vermelde punten moeten nagaan of de mogelijkheid om ervan af te wijken wel noodzakelijk is om het door hem nagestreefde doel te bereiken. Tevens dient te worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met de voorwaarde dat de afwijkingen de veiligheid en gezondheid van de bewoners niet in het gedrang mogen brengen.

Om tegemoet te komen aan de eerste opmerking van de Raad, wordt nader bepaald van welke in artikel 5, §1, eerste lid, 1° tot 10°, van de Vlaamse Wooncode vermelde punten kan worden afgeweken. De tekst van het ontworpen artikel 4, §1, eerste lid, 1° luidt voortaan als volgt:

"1° artikel 5, §1, eerste lid, 1°, 2° en 8°, en derde lid, en artikel 5, §2, van het decreet houdende de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997;"

Om op vraag van de Raad te kunnen preciseren "*wat wordt bedoeld met de voorwaarde dat de afwijkingen de veiligheid en gezondheid van de bewoners niet in het gedrang mogen brengen*" moet kunnen verwezen worden naar de specifieke gebreken of categorieën van gebreken, zoals omschreven in de modellen van technische verslagen die als bijlage werden toegevoegd aan het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen. Om tegemoet te komen aan de tweede opmerking van de Raad, wordt in het ontworpen artikel 4, §1, tweede lid, een zin toegevoegd dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering kan bepalen wat de veiligheid en gezondheid van de bewoners in gedrang brengt."

1.4.3. Onderzoek van de tekst

1.4.3.1. De Raad stelt dat het onduidelijk is of de zinsnede "*, waarbij de eigendom van de grond en de eigendom van de woning worden gescheiden*" in artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp zowel op

het model voor gemeenschappelijk wonen als op het model voor erfpacht- en opstalconstructies slaat, dan wel enkel op het model voor erfpacht- en opstalconstructies.

Het ontwerp werd aangepast zodat voortaan duidelijk is dat louter bij erfpacht- en opstalconstructies de eigendom van de grond en de eigendom van de woning moet gescheiden zijn.

1.4.3.2. De Raad merkt terecht op dat in artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp verkeerdelijk wordt verwezen naar paragraaf 3. De verwijzing naar paragraaf 3 werd daarom geschrapt in het ontwerp.

1.4.3.3. De Raad stemt ten slotte in met het herschrijven van artikel 4, §2, van het ontwerp zodoende duidelijk wordt dat de initiatiefnemer in de projectaanvraag moet aantonen welke wijzigingen en kosten vereist zijn om na afloop van de proefperiode weer te voldoen aan de vigerende regelgeving.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Geen wijzigingen.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Geen wijzigingen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Geen wijzigingen.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Geen wijzigingen.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving;
2. de Vlaamse minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

- het definitief goed te keuren ontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving
- de Memorie van Toelichting
- het advies van de Raad van State