



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.249/3
van 26 januari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de uitbreiding van de opdrachten van de VMSW om basiskoten te realiseren’

Op 27 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de uitbreiding van de opdrachten van de VMSW om basiskoten te realiseren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de opdrachten van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) uit te breiden tot de realisatie van basiskoten.

Het begrip “basiskot” wordt gedefinieerd (artikel 1 van het ontwerp) en de VMSW wordt de mogelijkheid gegeven om een renteloze lening te verstrekken aan een hogeronderwijsinstelling om basiskoten te realiseren (artikel 2) en om, op verzoek van een hogeronderwijsinstelling, een grond te verwerven om een erfpacht te verlenen om basiskoten te realiseren (artikel 3).

Een aantal bepalingen van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden hieraan aangepast (artikelen 4 tot 6) en de Vlaamse minister bevoegd voor het woonbeleid (hierna: de minister) wordt gemachtigd om de aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur te subsidiëren die door de VMSW als opdrachtgever wordt gerealiseerd op de grond die aan een hogeronderwijsinstelling of een woonmaatschappij ter beschikking wordt gesteld waarop basiskoten worden gerealiseerd (artikel 7).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen IV.96, § 2, en IV.104, derde lid, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, en de artikelen 4.17, eerste lid, 8°, en 4.24 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Bij de adviesaanvraag was ook de volgende rechtsgrondentabel gevoegd:

Ontwerp	Te wijzigen artikel	Rechtsgrond
Art. 1	Art. 1.2, eerste lid	Definitie
Art. 2	Nieuw artikel 4.16/1	Art. 4.17, eerste lid, 8°, Vlaamse Codex Wonen van 2021 Specifiek voor het ontworpen zesde lid: art. IV.96, §2, en art. IV.104, derde lid, Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2019

Art. 3	Nieuwe artikels 4.53/1 tot en met 4.53/6	de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993; Art. 4.24 Vlaamse Codex Wonen van 2021 Specifiek voor het ontworpen artikel 4.53/6: art. IV.96, §2, en art. IV.104, derde lid, Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2019
Art. 4	Opschrift boek 4, deel 1, titel 2, hoofdstuk 3, afdeling 2	Art. 4.17, eerste lid, 8°, Vlaamse Codex Wonen van 2021
Art. 5	Art. 4.60, eerste lid	Art. 4.17, eerste lid, 8°, Vlaamse Codex Wonen van 2021
Art. 6	Art. 4.62, tweede lid	Art. 4.17, eerste lid, 8°, Vlaamse Codex Wonen van 2021
Art. 7	Nieuw artikel 5.56/1	Art. 5.22 Vlaamse Codex Wonen van 2021
Art. 8	Uitvoeringsbepaling	/

Met de in deze tabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Artikel 4 strekt tot de wijziging van het opschrift van afdeling 2 van boek 4, deel 1, titel 2, hoofdstuk 3, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Vermits ook na de wijzingen waartoe het ontwerp strekt, die afdeling niet alleen betrekking heeft op renteloze leningen aan hogeronderwijsinstellingen voor de realisatie van betaalbare studentenhuisvesting, maar ook op leningen aan de woonmaatschappijen, moet voor artikel 4 bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 4.48, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden waaronder de woonmaatschappijen een lening kunnen aangaan bij de VMSW, vast te leggen in een algemeen reglement.

3.3. Voor artikel 7 van het ontwerp, naar luid waarvan de minister de kosten ten laste kan nemen van de verrichtingen die verbonden zijn aan de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur die noodzakelijk zijn voor de uitrusting van onroerende goederen waarop de VMSW een zakelijk recht heeft verworven en waarop een woonmaatschappij of een hogeronderwijsinstelling basiskoten realiseren, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5.22 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een subsidie te verlenen voor een aantal verrichtingen die betrekking hebben op sociale huurwoningen en die passen in de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur (eerste lid) en voor de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur die nodig is voor de realisatie van een gemengd sociaal woonproject (tweede lid). De kosten die de minister overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp ten laste kan nemen

hebben evenwel betrekking noch op sociale huurwoningen,¹ noch op gemengde sociale woonprojecten. Bijgevolg biedt artikel 5.22 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp.

In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur die noodzakelijk is voor de uitrusting van onroerende goederen waarop een woonmaatschappij basiskoten realiseert, vindt artikel 7 daarentegen rechtsgrond in artikel 4.42/2, vijfde en zesde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, onder de voorwaarden die ze bepaalt, subsidies te verlenen aan woonmaatschappijen voor de opdracht vermeld in dat artikel (vijfde lid) en om een subsidie te verlenen voor de aanleg of de aanpassing van infrastructuur vermeld in artikel 5.23 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, in het kader van de realisatie van betaalbare studentenkamers. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 22 december 2023 ‘bij de begroting 2024’, waarbij voornoemd artikel 4.42/2 werd ingevoegd in de Vlaamse Codex Wonen van 2021, kan de Vlaamse Regering op grond hiervan “subsidies (...) verlenen aan woonmaatschappijen voor de realisatie van betaalbare studentenkamers” en “de infrastructuurwerken die verband houden met de realisatie van betaalbare studentenkamers (...) subsidiëren”.²

Artikel 4.42/2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 vermeldt evenwel enkel de woonmaatschappijen die betaalbare studentenkamers realiseren, niet de hogeronderwijsinstellingen. In zoverre artikel 7 van het ontwerp ook in de mogelijkheid voorziet om de kosten ten laste te nemen van de verrichtingen die verbonden zijn aan de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur die noodzakelijk is voor de uitrusting van onroerende goederen waarop hogeronderwijsinstellingen basiskoten realiseren, biedt artikel 4.42/2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 hiervoor geen rechtsgrond. Bijgevolg moet in het ontworpen artikel 5.56/1 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 de verwijzing naar de hogeronderwijsinstellingen worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of het ontwerp betrekking heeft op een steunmaatregel als bedoeld bij artikel 107 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) en, zo ja, of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU, antwoordde de gemachtigde:

“De Europese staatssteunregeling is niet van toepassing op de genomen maatregelen. De renteloze leningen en grondaankopen vormen twee nieuwe instrumenten ter ondersteuning van een reeds bestaande decretale taak van de hogeronderwijsinstellingen, namelijk studentenvoorzieningen voorzien. De studentenvoorzieningen kaderen onder andere binnen het werkveld huisvesting. De activiteiten hebben tot doel om aan de studenten ondersteuning en advies te verlenen en hen

¹ Zie immers de definitie van het begrip “sociale huurwoning” in artikel 1.3, § 1, eerste lid, 49°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1870/1, 21.

te sensibiliseren voor betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting. Dit gebeurt door, al dan niet in eigen beheer, kamers aan te bieden en de studenten te adviseren over de kamermarkt. Het aanbieden van de studentenvoorzieningen vormt een onderdeel van de sociale, culturele en opvoedkundige taak van een hogeronderwijsinstelling, omdat de Codex Hoger Onderwijs de hogeronderwijsinstellingen in principe verplicht om studentenvoorzieningen aan te bieden. Het is daarbij ook belangrijk om voor ogen te houden dat de gerealiseerde studentenvoorzieningen aangeboden worden aan een afgebakende groep van studenten, bij wie de nood hoog is, aangezien de focus ligt op betaalbare studentenhuisvesting. De genomen maatregelen bepalen in dat verband trouwens dat de gerealiseerde basiskoten verhuurd moeten worden volgens het regulier beleid van de hogeronderwijsinstelling inzake sociale studentenhuisvesting, zoals dat is terug te vinden in haar beleidsplan.”

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niet alleen in de mogelijkheid voorziet een renteloze lening te verstrekken aan een hogeronderwijsinstelling om basiskoten te realiseren of, op verzoek van een hogeronderwijsinstelling, een grond te verwerven om een erfpacht te verlenen om basiskoten te realiseren. Daarnaast wordt de minister immers ook gemachtigd aan de woonmaatschappijen (en hogeronderwijsinstellingen)³ subsidies te verlenen om basiskoten te realiseren. Voorts zou het aanbieden van studentenvoorzieningen, ook al gebeurt dat door een hogeronderwijsinstelling, in dit geval als een economische activiteit kunnen worden beschouwd, zodat het niet uit te sluiten valt dat er gewag kan worden gemaakt van staatssteun in de zin van artikel 107 van het VWEU.

In zoverre uit de ontworpen regeling evenwel voortvloeit dat de steun voor sociale studentenhuisvesting is bestemd, kan deze onder de toepassing vallen van besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’ (zie artikel 2, lid 1, c), van dat besluit). Opdat de vrijstelling van de aanmeldingsverplichting die wordt verleend bij dat besluit van toepassing zou zijn, moet er wel op worden toegezien dat is voldaan is aan alle voorwaarden bepaald in dat besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Zo moet in het derde lid van die rubriek bijkomend worden verwezen naar de artikelen 4.42/2, vijfde en zesde lid, en 4.48, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Voorts moet in dat lid worden verwezen naar het decreet van 22 december 2023.

³ Maar zie dienaangaande opmerking 3.3.

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 1.2, eerste lid, 15°/1, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt in een definitie voorzien van het begrip “basiskot”, terwijl artikel 1.3, § 1, eerste lid, 4°/1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een definitie bevat van het begrip “betaalbare studentenkamer”. Ook in artikel 4.42/2 van die codex, dat mede rechtsgrond biedt aan het ontwerp, wordt gewag gemaakt van “betaalbare studentenkamers”, terwijl de artikelen 4.17, 8° en 4.24, 8°, van die codex het hebben over “betaalbare studentenhuisvesting”.

Gevraagd waarom in het licht hiervan in het ontworpen artikel 1.2, eerste lid, 15°/1, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 in een definitie wordt voorzien van het begrip “basiskot”, antwoordde de gemachtigde:

“In de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt een definitie van betaalbare studentenkamer ingevoegd. Artikel 1.3, §1, tweede lid, laat daarbij toe dat de Vlaamse Regering de betekenis van de bovengenoemde begrippen nader omschrijft. Bovendien bepaalt artikel 4.17, eerste lid, 8°, dat de VMSW renteloze leningen aan hogeronderwijsinstellingen kan toekennen, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt. De Vlaamse Regering heeft van beide delegaties gebruik gemaakt om nader te omschrijven voor welke vorm van studentenhuisvesting er precies financiering kan worden verschaft. Het begrip ‘kamer’ werd daarbij in de eerste plaats vernauwd, omdat keuken, badfunctie en het toilet gemeenschappelijk moeten zijn. De decretale definitie van ‘kamer’ uit artikel 1.3, §1, eerste lid, 25°, Vlaamse Codex Wonen spreekt hoogstens van een woning waarin een toilet, een bad of douche of een kookgelegenheid ontbreken. Niet alle faciliteiten hoeven dus gemeenschappelijk te zijn om te spreken van een kamer. Daarnaast wordt de voorwaarde van betaalbaarheid gekoppeld aan de voorwaarde om de gerealiseerde basiskoten te verhuren volgens het regulier sociaal studentenhuisvestingsbeleid van een hogeronderwijsinstelling.”

Hiermee kan worden ingestemd. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 22 december 2023 blijkt overigens dat de decreetgever met de definitie van het begrip “betaalbare studentenkamers” basiskoten in gedachten had.⁴

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1870/1, 19.

Artikel 7

7. In het ontworpen artikel 5.56/1, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 lijken de woorden “van de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur” overbodig, vermits uit wat volgt blijkt dat de kosten die de minister ten laste kan nemen betrekking hebben op “verrichtingen die verbonden zijn aan de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur”. Het zou alleszins de leesbaarheid van de ontworpen bepaling ten goede komen wanneer die woorden worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE