



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.806/3
van 25 januari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, de simulatietabel en de programmatiecyclus voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen’

Op 24 december 2021 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 bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, de simulatietabel en de programmatiecyclus voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2022.

*

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. Artikel 4.2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt dat de normen waaraan sociale woningen en bescheiden huurwoningen, en de infrastructuuraanleg voor sociale woonprojecten moeten voldoen, worden vastgesteld in de vorm van een beveiligd digitaal bestand. Deze normen bevatten onder meer een simulatietabel om het maximale subsidiabele bedrag voor een bouwverrichting en voor een investeringsverrichting te bepalen. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe die simulatietabel te bepalen (artikelen 1 en 13 van het ontwerp, en bijlage 1 erbij).

Voorts wordt aan de kwaliteitskamer de bevoegdheid verleend om, als een aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) gevraagde afwijking van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor een bouw- of investeringsverrichting, ook een afwijking impliceert van de berekening van het prijsplafond, tevens een afwijking toe te staan op het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen (artikel 2) en om in dat geval het prijsplafond vast te stellen (artikelen 10 en 11). De regeling inzake de programmatie en toewijzing van verrichtingen wordt hieraan aangepast (artikelen 3 tot 9), waarbij in een extra behandelingstermijn wordt voorzien wanneer een afwijking wordt voorgelegd aan de kwaliteitskamer (artikel 3).

Ook wordt bepaald dat kamerwoningen verhuurd in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met een erkende welzijnsinstantie in aanmerking komen voor leningen als bedoeld in artikel 5.44, § 2, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 12) en worden de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale woningen en voor de infrastructuuraanleg voor sociale woonprojecten vervangen (artikel 14 en bijlage 2).

Ten slotte wordt in een aantal overgangsregelingen voorzien (artikelen 15 tot 17), evenals in een tijdelijke verhoging van het prijsplafond vermeld in de artikelen 5.40, § 2, eerste lid, en 5.41, § 2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 18).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 4.2, § 1, 4.13, § 2, en 5.20 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. Artikel 4.2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 luidt:

“§ 1. Op voorstel van de VMSW en na overleg met vertegenwoordigers van de sociale woonorganisaties en van de steden en gemeenten stelt de Vlaamse Regering normen en bouwtechnische en conceptuele richtlijnen vast voor de bouw, de renovatie, de verbetering en de aanpassing van sociale woningen en bescheiden huurwoningen en de aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur voor sociale woonprojecten.

Op verzoek van een initiatiefnemer of op eigen initiatief brengt de VMSW een advies uit over het al dan niet overeenstemmen van verrichtingen die deel uitmaken van sociale woonprojecten met de normen en richtlijnen, vermeld in het eerste lid. Onder de voorwaarden en volgens de procedure die de Vlaamse Regering bepaalt, kan de VMSW op dossierniveau afwijkingen van de richtlijnen toestaan.

§ 2. Er wordt een kwaliteitskamer opgericht. De kwaliteitskamer neemt beslissingen over verzoeken om los van een concreet project afwijkingen toe te staan van de richtlijnen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, en over beroepen tegen ongunstige adviezen van de VMSW, overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de samenstelling, organisatie en werking van de kwaliteitskamer.”

In het eerste lid van paragraaf 1 van die bepaling wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de door de Vlaamse Regering vast te stellen *normen* en, anderzijds, de door diezelfde regering vast te stellen *bouwtechnische en conceptuele richtlijnen*. In het tweede lid van diezelfde bepaling en in paragraaf 2 wordt vervolgens in de mogelijkheid voorzien om afwijkingen toe te staan van de aldus vastgestelde richtlijnen, hetzij op dossierniveau (door de VMSW), hetzij los van een concreet project (door de kwaliteitskamer). Er wordt evenwel niet in de mogelijkheid voorzien om af te wijken van de door de Vlaamse Regering vastgestelde *normen*.

De normen waaraan sociale woningen en bescheiden huurwoningen, en de infrastructuuraanleg voor sociale woonprojecten moeten voldoen, worden geregeld in artikel 4.2 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, en in de ontworpen bijlage 6/1 bij dat besluit. Luidens artikel 4.2, tweede lid, 2° tot 4°, van dat besluit bevatten die normen een simulatietabel om het maximale subsidiabele bedrag voor een bouwverrichting en een investeringsverrichting te bepalen, evenals het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen.

Luidens artikel 4.3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 zijn de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale huurwoningen en voor de infrastructuuraanleg voor sociale woonprojecten opgenomen in bijlage 7 bij dat besluit.

3.3. Het aangehaalde artikel 4.2, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 biedt rechtsgrond voor de artikelen 1, 13 en 14 van het ontwerp en de bijlagen 1 en 2 erbij.

3.4.1. Uit artikel 2 van het ontwerp vloeit voort dat de kwaliteitskamer de bevoegdheid wordt verleend om in individuele dossiers afwijkingen toe te staan van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen en van het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Er werd met de invoeging via artikel 2 van het ontwerpbesluit in het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 een cascade-systeem ingevoegd dat als volgt in elkaar zit: de sociale huisvestingsmaatschappij x dient allereerst een verzoek in bij de VMSW om een afwijking toe te staan op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor een bouw- of investeringsverrichting die betrekking heeft op een sociale huurwoning. De VMSW bekijkt dit verzoek en kan daarbij beoordelen of hiermee wordt ingestemd of niet. Indien de VMSW echter vaststelt dat de toepassing van de FS3-simulatietabel voor de berekening van het FS3-prijsplafond niet kan worden toegepast op deze bouw- of investeringsverrichting, dan wordt het dossier doorgestuurd naar de kwaliteitskamer. De kwaliteitskamer doet vervolgens een beoordeling van deze afwijking en kan daarbij naast een afwijking op het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw, ook een alternatieve berekening van het FS3-prijsplafond toestaan zodat ook proefprojecten die niet helemaal binnen de FS3-simulatietabel passen, ook gerealiseerd kunnen worden. Uiteraard wordt bij het toestaan van een afwijking op de FS3-simulatietabel door de kwaliteitskamer ook rekening gehouden met een efficiënte inzet van de FS3-middelen.

Samengevat: de kwaliteitskamer kan een afwijking toestaan op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw en de berekening van het FS3-prijsplafond voor een bouw- of investeringsverrichting die betrekking heeft op sociale huurwoningen. Daarnaast kan de kwaliteitskamer volgens artikel 4.3, vierde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 los van een concreet project of een bouw- of investeringsverrichting afwijkingen toestaan op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen die dan van toepassing zijn op alle verrichtingen. Zo’n aanpassing kan bijvoorbeeld door de kwaliteitskamer worden toegestaan als er nieuwe technieken worden toegepast bij de bouw en renovatie van sociale huurwoningen.”

Wat het onderscheid betreft tussen het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen en de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, voegde hij daar nog het volgende aan toe:

“Het bouwtechnisch bestek woningbouw is een bestek dat alle mogelijke materialen en werkwijzen omschrijft die gebruikt kunnen worden bij de realisatie van sociale woningbouw. Het dient als basis bij de opmaak van de bijzondere bestekken van nieuwbouw- of renovatieprojecten. (Bouwtechnisch bestek / Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (vmsw.be))

De bouwtechnische en conceptuele richtlijnen (= ontwerpleidraad sociale woningen) beschrijven het kwaliteits- en comfortniveau dat minimaal verwacht wordt voor sociale woningen en ook hoe dit kostenefficiënt bereikt kan worden.”

3.4.2. Vermits evenwel, zoals uit opmerking 3.2 blijkt, het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen deel uitmaakt van de *normen* die de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 4.2, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen vaststelt, en die bepaling zoals vermeld niet in de mogelijkheid voorziet om af te wijken van de aldus vastgestelde normen, kan aan de kwaliteitskamer niet de bevoegdheid worden verleend om een afwijking toe te staan van dat Bouwtechnisch Bestek.

Overigens zou ook aan de VMSW die bevoegdheid niet kunnen worden verleend, vermits ook zij op dossierniveau enkel afwijkingen van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen kan toestaan, maar wat de kwaliteitskamer betreft komt daar nog bij dat uit artikel 4.2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 voortvloeit dat de afwijkingen die de kwaliteitskamer kan toestaan, los dienen te staan van een concreet dossier. In zoverre uit het ontworpen artikel 4.3, vijfde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 2 van het ontwerp) voortvloeit dat de kwaliteitskamer *op dossierniveau* een afwijking kan toestaan op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen en op het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen, is die bepaling ook wat dat punt betreft niet bestaanbaar met het voormelde artikel 4.2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Bijgevolg kan artikel 2 van het ontwerp geen doorgang vinden.

3.4.3. Hetzelfde geldt voor de artikelen 3, 4, 6, 7 en 8 van het ontwerp, die inhoudelijk samenhangen met de door artikel 2 ontworpen regeling.

3.5.1. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4.13, § 2, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een procedure vast te stellen voor de goedkeuring van de meerjarenplanning en de kortetermijnplanning die de VMSW opstelt.

3.5.2. Het voorgaande gaat daarentegen niet op voor artikel 9 van het ontwerp, dat ertoe strekt in artikel 4.30, § 3, eerste lid, van het Besluit van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, de opname van verrichtingen in de kortetermijnplanning te schrappen in de lijst van aangelegenheden waarover de beoordelingscommissie een beslissing neemt. Die schrapping is niet bestaanbaar met artikel 4.13, § 2, derde lid, tweede zin, van de Vlaamse Codex, naar luid waarvan de beoordelingscommissie beslissingen neemt over de opname van verrichtingen in de meerjarenplanning *en in de kortetermijnplanning*, over de schrapping van verrichtingen uit de voormelde plannings, en over het minimale budget voor de lancering van een oproep als vermeld in artikel 4.16, eerste lid, 7°.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“M.b.t. uw vraag (...) is er bij de uitwerking van artikel 9 van het ontwerpbesluit inderdaad geen rekening gehouden met de taak die decretaal aan de beoordelingscommissie wordt opgelegd via artikel 4.13, § 2, derde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 voor de opname van verrichtingen op de kortetermijnplanning.

Daarom zal artikel 9 van het ontwerpbesluit worden geschrapt bij de voorbereiding van het dossier voor de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering. Concreet zal dan zowel de VMSW, via de wijziging die wordt aangebracht met artikel 5 van het ontwerpbesluit, als de beoordelingscommissie, verrichtingen voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen kunnen opnemen in de kortetermijnplanning.”

Hiermee kan worden ingestemd.

3.6.1. In de artikelen 10 en 11 van het ontwerp wordt de kwaliteitskamer de bevoegdheid verleend om het prijsplafond vast te stellen van een verrichting waarvoor met toepassing van het

ontworpen artikel 4.3, vijfde lid, een afwijking wordt toegestaan op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen of op het Bouwtechnisch Bestek Woningbouw voor bouwverrichtingen.

Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt over de door de kwaliteitskamer toe te stane afwijkingen op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen of op het Bouwtechnisch Bestek voor bouwverrichtingen, rijst de vraag naar de rechtsgrond voor de bevoegdheid van de kwaliteitskamer om dat prijsplafond vast te stellen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 2 van het ontwerpbesluit geeft aan de kwaliteitskamer de mogelijkheid om naast een afwijking op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, tevens een afwijking toe te staan op de berekening van het FS3-prijsplafond voor een verrichting voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen. De berekening van het prijsplafond bij dergelijke ‘proefprojecten’ is namelijk niet altijd in te passen in de FS3- simulatietabel. Op die manier wordt aan deze projecten voluit de kans gegeven om toch gerealiseerd te worden. Concreet laat dit de kwaliteitskamer toe om op een alternatieve manier het maximale subsidiabele bedrag van een lening, waarvan de modaliteiten zijn uitgewerkt in artikel 5.44, § 2, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, vast te stellen. De rechtsgrond voor deze uitbreiding kan worden teruggevonden in artikel 5.20 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 dat stelt dat de Vlaamse regering een subsidie kan verlenen om initiatiefnemers van sociale woonprojecten in staat te stellen sociale huurwoningen beschikbaar te stellen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Anderzijds past dit ook binnen de machtiging aan de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen over de organisatie en werking van de kwaliteitskamer zoals vastgesteld in artikel 4.2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.”

3.6.2. Naar luid van artikel 5.20 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan de Vlaamse Regering subsidie verlenen om initiatiefnemers van sociale woonprojecten in staat te stellen sociale huurwoningen beschikbaar te stellen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.

Op grond van dat artikel kan de Vlaamse Regering regelen hoe het subsidiabel bedrag wordt bepaald, hetgeen in de artikelen 5.40, § 1, en 5.41, § 1, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 gebeurt. Uit punt 1° van die bepalingen blijkt dat daarbij rekening wordt gehouden met de kostprijs van de bouw die, overeenkomstig paragraaf 2 van die artikelen beperkt wordt tot een prijsplafond “dat wordt bepaald op basis van de simulatietabel voor bouwverrichtingen die is opgenomen in de normen waaraan sociale woningen moeten voldoen, vastgesteld krachtens artikel 4.1”. In zoverre in het ontworpen artikel 5.40, § 2, derde lid, en 5.41, § 2, derde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 de minister wordt gemachtigd om dat prijsplafond tijdelijk te verhogen, en derhalve ook het subsidiabel bedrag, vinden de artikelen 10 en 11 van het ontwerp rechtsgrond in die bepaling.

3.6.3. De in het vierde lid van het ontworpen artikel 5.40, § 2, en 5.41, § 2, van het Besluit van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalde mogelijkheid voor de kwaliteitskamer om, “[i]n afwijking van eerste lid”, het prijsplafond vast te stellen, impliceert dat de kwaliteitskamer vermag af te wijken van het prijsplafond “dat wordt bepaald op basis van de simulatietabel voor bouwverrichtingen die is opgenomen in de normen waaraan sociale woningen

moeten voldoen”. Die afwijkingsmogelijkheid staat echter op verschillende punten op gespannen voet met artikel 4.2, § 2, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Zoals vermeld vloeit uit die bepaling voort dat de bevoegdheid van de kwaliteitskamer beperkt is tot het, los van een concreet project, toestaan van afwijkingen van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen. De afwijkingsmogelijkheid waarin het ontworpen artikel 5.40, § 2, vierde lid, en 5.41, § 2, vierde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 voorzien, hebben daarentegen wel degelijk betrekking op een concreet project. Bovendien gaat het niet om afwijkingen van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen. Meer nog, in zoverre zou worden afgeweken van het prijsplafond dat “wordt bepaald op basis van de simulatietabel voor bouwverrichtingen die is opgenomen in *de normen* waaraan sociale woningen moeten voldoen”, lijken die afwijkingen neer te komen op afwijkingen van de in artikel 4.2 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalde normen waaraan sociale woningen en bescheiden huurwoningen, en de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten moeten voldoen. Zoals vermeld (opmerking 3.2) biedt artikel 4.2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 hier geen rechtsgrond voor.

3.7. Het voormelde artikel 5.20 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 biedt rechtsgrond aan de artikelen 12, 16, 17 en 18 van het ontwerp.

3.8. In zoverre artikel 15 van het ontwerp ertoe strekt de ontworpen wijzigingen van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 van toepassing te verklaren op de sociale huisvestingsmaatschappijen vermeld in artikel 238 van het besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van verschillende besluiten over wonen’ vindt het rechtsgrond in de voormelde bepalingen van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, voor zover die rechtsgrond bieden aan de ontworpen wijzigingen zelf.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. In artikel 4.26, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden de verrichtingen bepaald waarvan de VMSW beslist dat ze in de kortetermijnplanning worden opgenomen.

Gevraagd waarom artikel 5 van het ontwerp, dat er in wezen toe strekt om in een bijkomende verrichting te voorzien, strekt tot de vervanging van paragraaf 1 van dat artikel, in plaats van een punt 4° toe te voegen aan de voormelde paragraaf 2, antwoordde de gemachtigde:

“Zoals reeds aangegeven in ons antwoord op vraag 4 hadden we initieel de bedoeling om de opname van bouw- of investeringsverrichtingen in de korte termijnplanning te schrappen als taak van de BeCo. In dat opzicht was het toen dan ook logisch om paragraaf 1 van artikel 4.26 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 te vervangen, omdat deze overbodig was geworden. Aangezien we daar nu op zijn terugkomen naar aanleiding van uw opmerking zal bij de voorbereiding van het dossier voor de definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering niets worden gewijzigd aan paragraaf 1, maar zal wel een punt 4° worden toegevoegd in paragraaf 2 van artikel 4.26

van het voornoemde besluit waarin wordt bepaald dat de VMSW ook bouw- en investeringsverrichtingen kan opnemen in de korte termijnplanning.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH