



**Mpiris**

Informing policy choices  
through innovative social science research

Leidsman

# STUDENTENHUISVESTING IN DE GENTSE WOONSTAD

meet- en monitoringsystemen:

“Op welke adressen wonen studenten?”

31/03/2021

Auteurs : Johan Desseyn, Evelien Vanderlinden, Sara Huysmans

### **Studie-opdracht 'Studentenhuisvesting in de Gentse woonstad'**

De studie-opdracht 'Studentenhuisvesting in de Gentse woonstad' gebeurde in opdracht van Stad Gent – dienst Wonen en werd uitgevoerd door Mpiris bv in samenwerking met Leidsman bv.

De studie liep van april 2020 tot maart 2021 en behelsde in totaal drie luiken:

- (1) een onderzoek met betrekking tot de initiatie van een register studentenhuisvesting;
- (2) een grootschalige enquête bij de Gentse studenten naar hun woonbehoeften en tot slot
- (3) het verdiepen van een globale visie op studentenhuisvesting.

Parallel voerde Stad Gent in samenwerking met Hogent ook nog een aansluitende studie naar het perspectief en de beleving van bewoners op studenten in de omgeving van grootschalige studentenhuisvesting. Naar deze studie wordt verwezen als luik 4.

Deze nota vormt het sluitstuk van luik 1. Met betrekking tot de drie andere luiken zijn afzonderlijke rapporten opgeleverd.

Zoals zal blijken gaven de uitkomsten van de drie andere luiken mee input aan de huidige nota. Omgekeerd inspireerde deze nota ook de andere luiken en in het bijzonder de actie-ideeën die de visie gestalte kunnen geven.

## Inhoud

Inleiding .....	3
Voorgeschiedenis: eerdere initiatieven van de Stad om kotstudenten en hun adressen in kaart te brengen .....	4
Tracering van in Gent verblijvende studenten aan de hand van administratieve data .....	6
Alternatief 1: Een nieuwe norm voorzien op basis waarvan een taak van algemeen belang ontstaat die de registratie van tijdelijke verblijfsadressen van studenten rechtvaardigt.....	18
Alternatief 2: De hogeronderwijsinstellingen als verwerker: uniforme bevraging van studenten omtrent hun verblijfsadres; verwerking op basis van toestemming van de betrokkene. ....	20
Bijkomende suggesties uit andere studentensteden.....	23
Lokale uitbatingsvergunning voor kleinschalige studentenhuisvesting.....	23
Gerichte terreinmeting- controles waar een vermoeden is van studentenhuisvesting .....	23
Bijlage 1: Bronnen .....	24
Bijlage 2: Nederlandstalige modelvragen om de huisvestingssituatie te bevragen volgens alternatief 2 .....	26
Bijlage 3: Engelstalige variant van de modelvragen om de huisvestingssituatie van internationale studenten te bevragen volgens alternatief 2. ....	28

## Inleiding

Het eerste luik binnen de opdracht “Studentenhuisvesting in de Gentse Woonstad” vraagt een onderzoek met betrekking tot de *initiatie van een register studentenhuisvesting*. Meer bepaald vraagt de Stad Gent te onderzoeken via welke methodieken het jaarlijks, op een systematische manier kan monitoren *op welke adressen studenten in Gent wonen en hoeveel studenten in Gent wonen*.

Deze vragen zijn pertinent omdat een zicht op het aantal studenten in Gent en waar ze gehuisvest zijn nodig is om een gericht en doeltreffend studentenhuisvestingsbeleid te voeren (zie ook luik 3 van deze opdracht).

Een onafhankelijk onderzoek naar methodieken is dan weer nodig omdat het ontbreken van data over effectieve studentenhuisvesting in Gent een verrassende leemte lijkt, en verzekerd moet worden dat er geen opties over het hoofd worden gezien.

Zoals vooropgesteld in het bestek, vertrekt dit onderzoek vanuit bestaande (gesloten) bronsystemen en evalueert het in hoeverre van daaruit een antwoord geboden kan worden op de vraag ‘Op welke adressen wonen studenten?’

Vervolgens verkent het alternatieve pistes om het beeld op de effectieve studentenhuisvesting in Gent beter in kaart te brengen en te monitoren.

## Voorgeschiedenis: eerdere initiatieven van de Stad om kotstudenten en hun adressen in kaart te brengen

De vraag naar het aantal studenten dat gehuisvest is in Gent, en waar ze precies hun (tijdelijke) verblijfplaats hebben, is niet nieuw. In het verleden zette de Stad dan ook reeds in op verschillende aanpakken om de effectieve huisvesting van studenten in Gent in beeld te brengen.

- Ten eerste stelde men de hogeronderwijsinstellingen de vraag om hun eventuele gegevens over verblijfsadressen van studenten met de Stad te delen. Dit verzoek leverde echter niet de gewenste respons op. Zo weigerde UGent, die veruit het meeste studenten telt en wiens medewerking bijgevolg fundamenteel is voor het welslagen van de aanpak, om hun gegevens daaromtrent<sup>1</sup> onvoorwaardelijk te delen. De Stad ging van zijn kant dan weer niet in op de voorwaarden die UGent naar voren schoof. Intussen is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing en is de verwerking van persoonsgegevens zoals (tijdelijke verblijfs)adressen van studenten vanuit een breder wetgevend kader geregeld. Hogeronderwijsinstellingen kunnen studenten enkel verplichten de adressen van hun eventuele tijdelijke verblijfplaatsen aan hen te verstrekken, indien deze verwerking gemotiveerd kan worden vanuit de doelstellingen en de werking van de hogeronderwijsinstelling of mocht er een wettelijke verplichting gelden<sup>2</sup>. De hogeronderwijsinstelling mag deze gegevens vervolgens enkel benutten voor het doel dat de motivatie voor de verwerking vormde en kan deze gegevens bijgevolg ook niet overdragen aan andere partijen zoals de Stad tenzij dit ook deel uit zou maken van een wettelijke verplichting<sup>3</sup>. Ook bij vrijwillig verstrekte gegevens is de verwerkingsverantwoordelijke – in deze dus de hogeronderwijsinstelling - overigens gehouden, de op basis van toestemming verkregen gegevens enkel te benutten voor de doelstelling waarvoor de betrokkene de toestemming verleende. Zonder voorafgaande toestemming van de student voor overdracht van zijn gegevens aan de Stad, kunnen hogeronderwijsinstellingen zelfs vrijwillig verstrekte gegevens door de student dus niet delen met de Stad.
- Ten tweede combineerde de Stad reeds bestaande data over adressen, bevolking, eigendommen, percelen en eigenaars (Basisdata Bewoning - <https://github.com/StadGent/BasisdataBewoning>), om beter vragen over het aantal en de bestemming van panden en woningen te kunnen beantwoorden, maar dit levert geen sluitend antwoord op de vraag op welke adressen studentenhuisvesting gesitueerd is.
- Een derde aanpak die recent werd verkend, was gekaderd in het PoliVisu-project (<https://policyvisuals.eu/student-housing-localisation-in-ghent/>; <https://polivisu.pageflow.io/ghent-polivisu#270410>). Daarbij werd aan de hand van gsm-data van Proximus-klanten gepoogd een specifiek beeld te krijgen op het aantal kotstudenten en de locaties waar ze verblijven. Aangezien de data van Proximus-klanten geëxtrapoleerd moeten worden op basis van geschatte marktaandeelen om totaalcijfers op te leveren, en omdat deze gegevens hoe dan ook weinig fijnmazig zijn om de anonimiteit van de verwerkte gegevens te waarborgen, levert ook deze aanpak echter niet het verhoopte antwoord.

---

<sup>1</sup> De op vrijwillige basis door studenten verstrekte en door de UGent verzamelde gegevens betreffen niet strikt genomen de tijdelijke verblijfsadres van studenten (indien van toepassing), maar wel een correspondentieadres dat ze desgewenst verkiezen boven hun domicilie-adres voor communicatie per post vanwege UGent.

<sup>2</sup> Dergelijke wettelijke verplichting is er op heden niet.

<sup>3</sup> Ook dergelijke verplichting bestaat op vandaag niet.

Bovendien bleken sommige data geen betrekking te hebben op studenten en werden andere studenten klaarblijkelijk dubbel geteld.

Geen van deze aanpakken bood of biedt dus het verhoopte definitieve en volledige antwoord op de vraag 'Op welke adressen wonen studenten?'.

Een onderzoek naar alternatieve pistes om de in Gent verblijvende studentenpopulatie in kaart te brengen – te beginnen met methodieken die vertrekken vanuit bestaande administratieve databronnen – dringt zich dus op.

## Tracering van in Gent verblijvende studenten aan de hand van administratieve data

De vraag van de Stad 'Op welke adressen wonen studenten?' valt te begrijpen als de vraag naar de adressen van studenten die in Gent verblijven. Om deze vraag te beantwoorden moeten twee concepten scherp gesteld worden: enerzijds het concept 'student' en anderzijds het concept 'verblijven in Gent'. Naargelang de invulling van de concepten, dienen zich immers andere databronnen als relevant aan en dienen andere verwerkingsstappen gezet te worden om de vraag te beantwoorden.

De in Gent verblijvende studenten kunnen met name opgedeeld worden naargelang hun inschrijving aan een hogeronderwijsinstelling (het concept 'student') en de mate waarin ze enkel hun tijdelijke verblijfplaats, enkel hun vaste verblijfplaats, of beide in Gent hebben (het concept 'verblijven in Gent').

Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende opties en de soort (kot)studenten die naargelang de afbakening in beeld komen.

In de daarop volgende alinea's bespreken we per afbakening van de concepten 'student' en 'verblijven in Gent' de administratieve databron(nen) die in principe rechtstreeks of onrechtstreeks (mits koppelingen en vergelijkingen) de gewenste data kunnen opleveren. Vervolgens bespreken we, of en onder welke voorwaarden, de databronnen die nodig zijn gekoppeld kunnen worden om personen en adressen in elke categorie van 'student' en in elke categorie van 'verblijven in Gent' te identificeren.

**Tabel 1**

		"Student"		
		Ingeschreven aan een Gentse hogeronderwijsinstelling (Belgische studenten en reguliere internationale studenten (inkomende diplomamobilititeit))	Ingeschreven aan een buitenlandse hogeronderwijsinstelling, op uitwisseling aan een Gentse hogeronderwijsinstelling (inkomende creditmobilititeit)	Ingeschreven aan een Vlaamse, niet-Gentse hogeronderwijsinstelling
" verblijven in Gent"	Enkel tijdelijke verblijfplaats in Gent (tijdelijke verblijfplaats in Gent= JA & gedomicilieerd in Gent= NEE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>de klassieke 'kotstudent'</li> <li>de reguliere internationale studenten die geen domicilie in Gent hebben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inkomende uitwisselingstudenten die gedurende hun uitwisselingsprogramma aan een Gentse hogeronderwijsinstelling enkele maanden in Gent verblijven en geen domicilie hebben in Gent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kotstudenten die in Gent verblijven, maar in een andere stad onderwijs volgen</li> </ul>
	Enkel vaste verblijfplaats in Gent ** (tijdelijke verblijfplaats in Gent= NEE & gedomicilieerd in Gent= JA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>studenten die thuis wonen bij hun ouders in Gent ,</li> <li>(reguliere internationale) studenten die zich in Gent gedomicilieerd hebben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inkomende uitwisselingstudenten die gedurende hun uitwisselingsprogramma aan een Gentse hogeronderwijsinstelling enkele maanden in Gent verblijven en een domicilie hebben in Gent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>uitgaande pendelstudenten</li> <li>kotstudenten die studeren aan een hogeronderwijsinstelling in een andere stad.</li> </ul>
	Vaste en tijdelijke verblijfplaats in Gent ((tijdelijke verblijfplaats in Gent= JA & gedomicilieerd in Gent= JA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>studenten die bij hun ouders, voogd of familie in Gent gedomicilieerd zijn, maar tegelijk op een ander adres in Gent op kot zitten.</li> <li>zelfstandig wonende studenten die zowel een domicilieadres als een tijdelijke verblijfplaats in Gent hebben, passen in principe ook onder deze afbakening, maar we nemen aan dat deze theoretische mogelijkheid zich in de praktijk niet voordoet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inkomende uitwisselingstudenten die gedurende hun uitwisselingsprogramma aan een Gentse hogeronderwijsinstelling enkele maanden in Gent verblijven en in Gent zowel een domicilie-adres als een tijdelijke verblijfplaats hebben. Dit is een theoretische optie waarvan we aannemen dat ze zich in de praktijk niet voordoet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>studenten die bij hun ouders, voogd of familie in Gent gedomicilieerd zijn, maar tegelijk op een ander adres in Gent op kot zitten, terwijl ze pendelen naar een andere stad om er onderwijs te volgen. Dit is een theoretische optie, waarvan we aannemen dat ze zich in de praktijk niet voordoet</li> </ul>

\* gearceerde opties beschouwen we als relevant.

\*\* merk op dat personen die in Gent een vaste verblijfplaats hebben maar ook een tijdelijke verblijfplaats buiten Gent volgens deze afbakening als verblijvend in Gent worden beschouwd.

### Studenten ingeschreven aan een Gentse hogeronderwijsinstelling.

Wie?

Dit zijn alle studenten die ingeschreven zijn aan een Gentse hogeronderwijsinstelling (Arteveldehogeschool, Hogeschool Gent, KU Leuven, LUCA School of Arts, Odisee Hogeschool en Universiteit Gent; enkel vestigingen in Gent, Melle of Merelbeke). Tot deze groep behoren zowel kotstudenten, pendelstudenten als studenten die gedomicilieerd zijn in Gent. Ook niet-Belgische studenten die ingeschreven zijn aan een Gentse hogeronderwijsinstelling vallen hieronder (inkomende



diplomamobiliteit<sup>4</sup>). Studenten die ingeschreven zijn aan een Gentse hogeronderwijsinstelling, maar op uitwisseling zijn in het buitenland (uitgaande creditmobiliteit) behoren ook tot deze groep.

Databron?

De unieke identificatie van deze studenten kan afgeleid worden uit de Databank Hoger Onderwijs (DHO) die beheerd wordt door het Agentschap voor hoger onderwijs, volwassenenonderwijs, kwalificaties en studietoelagen (AHOVOKS).

De databank bevat de inschrijvingsgegevens van alle studenten die ingeschreven zijn in Vlaamse hogescholen en universiteiten alsook identificatiegegevens zoals voornaam, familienaam, officiële woonplaatsgegevens en het INSZ-nummer van de student. Uitwisselingstudenten zijn opgenomen in de databank als het uitgaande creditmobiliteit betreft, met andere woorden als het studenten zijn die ingeschreven zijn aan een Vlaamse hogeronderwijsinstelling, maar op uitwisseling zijn in het buitenland. Inkomende creditmobiliteit, studenten ingeschreven aan een buitenlandse hogeronderwijsinstelling maar in Vlaanderen op uitwisseling, zijn niet in de databank opgenomen.

In DHO worden gegevens verzameld op het niveau van de inschrijvingen. Studenten die ingeschreven zijn voor meerdere opleidingen (of aan meerdere Vlaamse hogeronderwijsinstellingen) komen dus meerdere keren voor. Echter, aangezien er ook identificatiegegevens worden bijgehouden, kan het aantal unieke studenten ingeschreven aan de Gentse hogeronderwijsinstellingen er uit gefilterd worden.

De databank is doorheen het academiejaar voortdurend in beweging: studenten schrijven zich in en uit voor opleidingen, ze kiezen opleidingsonderdelen, ze slagen voor opleidingsonderdelen, ze behalen diploma's... Al deze 'gebeurtenissen' worden door de hogeronderwijsinstellingen geregistreerd in DHO. Ondanks de continue dynamiek, zijn er doorheen het academiejaar een aantal registratiemijlpalen of deadlines voor registratie die als vaste referentiepunten kunnen gehanteerd worden.

De correctheid en volledigheid van de gegevens in deze databank worden wekelijks opgevolgd door AHOVOKS. Op het einde van het academiejaar is er door de instellingen ook een officiële validatie van de gegevens die ze geregistreerd hebben in DHO. De gegevens zijn dus betrouwbaar en actueel. Ze worden onder meer gebruikt voor de berekening van de financiering van de instellingen, het toekennen van studietoelagen en het groeppakket ...

<b>Studenten ingeschreven aan een Gentse hogeronderwijsinstelling</b>	
Administratieve bron:	<b>Databank Hoger Onderwijs</b>
Actualiteit	Actueel: wordt wekelijks geüpdatet
Betrouwbaarheid	Betrouwbaar: gegevens komen rechtstreeks van de hogeronderwijsinstellingen
Beschikbaarheid	Beschikbaar
Volledigheid	Volledig

<sup>4</sup> Voor een deel van deze internationale studenten (niet-Belgen met verblijfsrecht van meer drie maand ingevolge hun inschrijving aan UGent en hoofdverblijfplaats in Gent) bestaat in Gent weliswaar een regeling waarbij hun gegevens systematisch door de hogeronderwijsinstellingen worden doorgegeven aan de Stad (maar die door IT-obstakels niet meer gebruikt wordt), maar deze gemachtigde gegevensuitwisseling heeft dus slechts betrekking op een specifieke deelgroep van de internationale studenten en is ingebed in een wettelijke verplichting ten aanzien van deze groep studenten om zich bij de dienst Burgerzaken van de gemeente waar ze hun hoofdverblijfplaats hebben, in te schrijven. Zoals betoogd, geldt deze verplichting allerminst voor alle studenten en biedt deze regeling op zich dus geen basis om een populatiedekkend register op te bouwen.

## **Studenten ingeschreven aan een buitenlandse hogeronderwijsinstelling, op uitwisseling aan een Gentse hogeronderwijsinstelling.**

Wie?

Het betreft inkomende uitwisselingsstudenten (bv. een Erasmusstudent die naar Gent komt voor een semester). Ze verblijven – in principe voor een periode van enkele maanden - in Gent waar ze onderwijs volgen, maar blijven ingeschreven bij hun hogeronderwijsinstelling in het buitenland. Deze studenten ressorteren onder de zogenaamde ‘inkomende creditmobiliteit’.

Databron?

De unieke identificatie van deze studenten blijkt niet mogelijk op basis van enige administratieve databron. In DHO wordt inkomende credimobiliteit niet geregistreerd. DHO is immers gebouwd met het oog op de financieringsberekening voor de hogeronderwijsinstellingen en aangezien inkomende creditmobiliteit daar geen impact op heeft, wordt deze ook niet opgevolgd door AHOVOKS.

Ook EPOS (het Nationaal Agentschap voor het Erasmus + programma in Vlaanderen) beschikt niet over deze gegevens. Zij financieren immers niet de inkomende studenten. Bovendien beperkt hun opdracht zich tot Erasmus+ studenten, terwijl er ook nog via andere subsidiekanalen of zelfs zonder subsidies studenten in Vlaanderen op uitwisseling komen of er stage doen.

Enkel de hogeronderwijsinstellingen zelf blijken zicht te hebben op de inkomende creditmobiliteit.

<b>Studenten ingeschreven aan een buitenlandse hogeronderwijsinstelling, op uitwisseling aan een Gentse hogeronderwijsinstelling.</b>	
Administratieve bron:	<b>onbestaand</b>
Actualiteit	/
Betrouwbaarheid	/
Beschikbaarheid	/
Volledigheid	/

## **Studenten ingeschreven aan een Vlaamse, maar niet Gentse hogeronderwijsinstelling.**

Wie?

Dit zijn de studenten die ingeschreven zijn aan een Vlaamse hogeronderwijsinstelling, met uitzondering van de studenten die ingeschreven zijn aan een Gentse hogeronderwijsinstelling (vestiging in Gent, Melle of Merelbeke). Deze groep lijkt op het eerste zicht niet relevant ten aanzien van de vraag die hier centraal staat, doch ook studenten die elders studeren kunnen een verblijfsadres in Gent hebben. Ze kunnen namelijk ‘op kot’ zitten in Gent (en bv. in Aalst of Brussel onderwijs volgen) of vast in Gent verblijven. In het tweede geval kan het gaan om pendelstudenten die in Gent wonen en naar campussen buiten Gent forenzen of om studenten die in Gent gedomicilieerd zijn, maar elders op kot zitten. In die zin zijn dus ook deze studenten relevant om de vraag ‘Op welke adressen wonen studenten?’ te beantwoorden.

Databron?

De unieke identificatie van deze studenten kan, net als deze van de studenten ingeschreven aan Gentse hogeronderwijsinstellingen, afgeleid worden uit de Databank Hoger Onderwijs (DHO). Op deze data zijn dezelfde eigenschappen van toepassing als op diegene die gelden en die beschreven werden met betrekking tot studenten ingeschreven aan Gentse hogeronderwijsinstellingen.

<b>Studenten ingeschreven aan een Vlaamse, maar niet Gentse hogeronderwijsinstelling.</b>	
Administratieve bron:	<b>Databank Hoger Onderwijs</b>
Actualiteit	Actueel: wordt wekelijks geüpdatet
Betrouwbaarheid	Betrouwbaar: gegevens komen rechtstreeks van de hogeronderwijsinstellingen
Beschikbaarheid	Beschikbaar
Volledigheid	Volledig

### **Personen met enkel tijdelijke verblijfplaats in Gent.**

Wie?

Dit zijn personen die niet gedomicilieerd zijn in Gent, maar er tijdens hun tijdelijke afwezigheid op hun domicilieadres verblijven. Deze zouden in principe gekend moeten zijn bij de gemeente waar ze hun hoofdverblijfplaats hebben en waar ze geacht worden hun tijdelijke afwezigheid te melden. Deze melding – waarbij het adres van de tijdelijke verblijfplaats overigens niet moet opgegeven worden – maakt het mogelijk de uitzondering te handhaven die tijdelijke afwezigheid inhoudt op de algemene regel. Deze stelt immers dat personen ingeschreven moeten worden in het bevolkingsregister van de plaats waar ze hun hoofdverblijfplaats hebben. Via de melding van tijdelijke afwezigheid is het mogelijk om op te volgen in hoeverre de gemelde afwezigheid inderdaad van tijdelijke duur is en of een eventuele afvoering (bij overschrijding van de maximaal vastgestelde termijnen voor tijdelijke afwezigheid) van ambtswege noodzakelijk is. Studenten die op kot zitten, komen echter niet in aanmerking voor een afvoering van ambtswege, omdat de voorwaarden inzake de duur en de verlenging van tijdelijke afwezigheid voor hen niet gelden. Bij studenten die dichtbij de plaats waar ze studeren ‘op kot’ zitten, gaat men er per definitie van uit dat het om een tijdelijke situatie gaat die niet vraagt om een inschrijving in de gemeente waar men de facto het meest verblijft. Deze situatie zorgt ervoor dat studenten met enkel een tijdelijke verblijfplaats in Gent administratief beheerd worden door de gemeente waar ze gedomicilieerd zijn – maar dus ook ‘onder de radar’ blijven voor de Stad Gent. (bron: <https://www.ibz.rn.fgov.be/nl/bevolking/faq/de-inschrijving-in-de-bevolkingsregisters/>; <https://www.vlaanderen.be/melding-van-tijdelijke-afwezigheid>)

***“Bij studenten die dichtbij de plaats waar ze studeren ‘op kot’ zitten, gaat men er per definitie van uit dat het om een tijdelijke situatie gaat die niet vraagt om een inschrijving in de gemeente waar men de facto het meest verblijft.” Deze situatie zorgt ervoor [...] dat (kot)studenten ‘onder de radar’ blijven voor de Stad Gent.***

Deze groep vormt vanzelfsprekend de grootste blinde vlek en daarmee ook de relevantste groep om vanuit stads- en huisvestingsperspectief in beeld te brengen. Op basis van de studentenhuysvestingsenquête kunnen we aannemen dat het om ongeveer 40 000 studenten gaat.<sup>5</sup>

Databron?

Er is geen administratieve bron, noch op lokaal, noch op Vlaams of op federaal niveau, die tijdelijke verblijfsadressen als dusdanig bevat.

Op basis van een screening van beschikbare administratieve bronnen, lijkt een combinatie van gegevens uit het Rijksregister en de Databank MyRent echter wel perspectief te bieden om adressen

<sup>5</sup> Eventuele studenten die in Gent op kot zitten, maar ingeschreven zijn in een niet-Gentse hogeronderwijsinstelling zitten niet meegerekend in deze extrapolatie op basis van de Enquête Studentenhuisvesting en pendelgedrag (2020).

van tijdelijke verblijfplaatsen op het spoor te komen. MyRent is de online databank van de Federale Overheidsdienst Financiën – patrimoniumdocumentatie waarin schriftelijke huurcontracten volgens Artikel 11 van het Vlaams Woninghuurdecreet moeten geregistreerd worden. Van personen die als huurder bekend zijn in MyRent, maar waarvan het huuradres waaraan ze gekoppeld zijn niet overeenstemt met het domicilieadres in het Rijksregister (of waarvan het domicilieadres zelfs ontbreekt in het Rijksregister – in het geval van een persoon met domicilie in het buitenland), kan aangenomen worden dat het geregistreerde huuradres een tijdelijke verblijfplaats betreft. Met betrekking tot studenten kunnen we aannemen dat deze methode het kotadres oplevert<sup>6</sup>.

Deze aanname is op zich echter afhankelijk van een aantal voorwaarden die, wanneer ze niet vervuld zijn, de belofte om zo de tijdelijke verblijfplaatsen van personen in kaart te krijgen, onder druk zet.

1) MyRent biedt een volledig, betrouwbaar en actueel beeld van de verhuurde adressen. Deze voorwaarde is jammer genoeg niet geheel voldaan. Om te beginnen is de databank MyRent niet volledig. Er is weliswaar een wettelijke verplichting tot registratie van huurcontracten en zowel huurder als verhuurder hebben belang bij het registreren van het huurcontract<sup>7</sup>, maar het is niettemin duidelijk dat niet alle schriftelijke huurcontracten, en al zeker niet alle verhuring van studentenhuysvesting geregistreerd worden. Er wordt overigens ook niet op gehandhaafd. Het lijkt bovendien aannemelijk dat verhuurders die panden of kamers verhuren aan studenten wanneer dit niet toegelaten is (zie verhuur van niet vergunde (of vergund geachte) kamerwoningen of eengezinswoningen) evenmin in orde zijn met de registratie van de huurcontracten. Informatie over de (geschatte) volledigheid van MyRent is niet beschikbaar.

Bijkomend is de databank MyRent niet volledig betrouwbaar. Verhuurders geven zelf de adressen van de woonentiteiten op. Deze adressen, die zeer foutgevoelig zijn, worden op geen enkele manier extern geverifieerd of gecontroleerd. De adressen zullen dus niet altijd overeenkomen met deze die gekend zijn in het Centraal Refentieadressenbestand (CRAB).

Een laatste probleem is dat de gegevens niet per se actueel zijn. Verhuurders hebben vooreerst twee maanden om huurcontracten te registreren. Dit impliceert dus een bron van ruis op de actualiteit van de gegevens. Ten tweede en belangrijker, is het niet steeds mogelijk om uit te maken of geregistreerde huurcontracten nog gelden, of eventueel stopgezet zijn. Wanneer een huurcontract stopgezet wordt, moet (kan) dit namelijk niet worden aangegeven door de verhuurder. Indien er onmiddellijk na het beëindigen van een huurcontract een nieuw huurcontract in de plaats komt of iemand anders er zijn domicilie vestigt kan dit (mogelijks) nog getraceerd worden, maar wanneer dit niet het geval is, zou ten onrechte verondersteld worden dat een huurovereenkomst nog geldt. Immers, indien een huysvesting na stopzetting van een verhuurcontract niet meer verhuurd wordt, blijft het laatst geregistreerde contract geregistreerd. Omwille hiervan is het dus, zelfs bij volledige naleving van de verplichting tot registratie, moeilijk een inschatting te maken van het aantal geregistreerde huurcontracten dat op een bepaald moment van toepassing is.

2) Tijdelijke verblijfplaatsen (van studenten) worden steeds op naam van de verblijver en via een schriftelijk huurcontract geformaliseerd. Deze voorwaarde is spijtig genoeg evenmin steeds van

---

<sup>6</sup> Dit is zeker het geval indien de huurovereenkomst een 'studentenhuurovereenkomst' betreft, deze staan immers op naam van de student. Ingeval een andere huurovereenkomst gesloten werd, is de student niet noodzakelijk de officiële huurder. Immers een huurder kan een derde (bv. zoon of dochter) (gratis) onderdak verschaffen. In dat geval laat deze methode uiteraard niet toe kotadressen te identificeren.

<sup>7</sup> Het registreren van een huurcontract verleent het huurcontract een 'vaste datum'. Dat wil zeggen dat niemand die datum nog kan betwisten en dat het contract 'bindend' is 'voor derde partijen'. (Bron: FOD Financiën, <https://financien.belgium.be/nl/particulieren/woning/huren-verhuren/registratie-huurcontract#q5>, geraadpleegd op 6 oktober 2020). Dit voordeel van registratie van huurcontracten is voor studentenhuurovereenkomsten echter minder relevant daar het meestal jaarcontracten betreft.

toepassing. In het bijzonder twee groepen ‘tijdelijke verblijfplaatsen’ voldoen meestal niet aan deze veronderstelling. Vooreerst zijn er de verblijfplaatsen van studenten die tijdelijk verblijven in het ‘tweede verblijf’ van de ouders of voogd. Ze betalen vaak niet voor het verblijf en indien er al een financiële inspanning verwacht wordt, is deze niet vaak niet formeel geregeld in een schriftelijke huurovereenkomst – laat staan dat ze geregistreerd zou zijn in MyRent. Daarnaast zijn er de verblijfplaatsen van ‘cohousing’ personen. Met hen bestaan er vaak evenmin formele schriftelijke huurovereenkomsten. Bovendien is het niet verplicht om een schriftelijk huurcontract op te stellen bij onderverhuur. Een schriftelijk huurcontract is enkel verplicht als de onderverhuurder er zijn hoofdverblijfplaats neemt. (bron: <https://www.lebonbail.be/nl/artikels/moet-er-een-huurcontract-wordsen-getekend-als-men-onderverhuurt>). Omwille van deze situaties zal de methodiek waarbij tijdelijke verblijfplaatsen afgeleid worden uit een combinatie van het Rijksregister en MyRent, zelfs bij volledige naleving van de verplichting tot registratie van schriftelijke huurcontracten, nooit alle tijdelijke verblijfplaatsen (van studenten) in beeld brengen.

3) Tot slot veronderstelt deze aanname dat een koppeling tussen het Rijksregister en MyRent praktisch en juridisch mogelijk is. Uit onze telefonische communicatie met de diensten verantwoordelijk voor MyRent kunnen we opmaken dat de databank ‘nog niet helemaal op punt staat’ en ‘de ontwikkeling en alle eventuele koppelingen met andere data on hold staat’. Op heden lijken er dus wel degelijk praktische bezwaren. Meer fundamenteel is er echter ook een juridische grond nodig om de gegevens tussen beide bronnen te kunnen koppelen en ook dit stelt een uitdaging. Deze uitdaging stelt zich echter a fortiori voor de koppeling tussen de identificatiegegevens van de studenten en de resultaten van de peiling naar tijdelijke en vaste verblijfplaatsen. We bespreken deze problematiek bijgevolg in het volgende luik.

Gezien de screening van administratieve bronnen geen alternatieve combinatie van bronnen naar boven bracht en omwille van de bestaande wettelijke basis voor de bijhouding van deze beide registers, lijkt deze optie, ondanks al zijn beperkingen, het meest beloftevol.

<b>Personen met enkel tijdelijke verblijfplaats in Gent.</b>	
Administratieve bron	<b>Onbestaand</b> ; als alternatief kan een combinatie van <b>Rijksregister en MyRent</b> benut worden. Onderstaande eigenschappen hebben betrekking op MyRent, de zwakste schakel in de combinatie
Actualiteit	Niet actueel: nieuwe huurcontracten moeten pas binnen de twee maanden geregistreerd worden; stopgezette huurcontracten kunnen tenzij ze vervangen werden door nieuwe huurcontracten niet onderscheiden worden.
Betrouwbaarheid	Niet volledig betrouwbaar. Adressen worden niet gekoppeld aan bestaande adressen in het CRAB
Beschikbaarheid	Beschikbaar; maar minstens om praktische redenen tijdelijk niet koppelbaar met andere databronnen
Volledigheid	Onvolledig; ondanks wettelijke verplichting tot registratie van schriftelijke huurcontracten. Geen informatie over hoe (on)volledig de registratie is.

## **Personen met enkel vaste verblijfplaats in Gent.**

Wie?

Dit zijn personen die gedomicilieerd zijn in Gent en er niet tevens een tijdelijke verblijfplaats hebben. Met betrekking tot studenten zijn dat ofwel studenten die thuis wonen en ten laste zijn van hun ouders, voogd of familie op wiens adres ze ook gedomicilieerd zijn, ofwel zijn het studenten die niet meer ten laste van hun ouderlijk gezin zijn en in Gent hun hoofdverblijfplaats hebben.

Ook reguliere internationale studenten (inkomende diplomabiliteit) en zelfs inkomende uitwisselingsstudenten (inkomende creditmobiliteit) kunnen tot deze groep behoren.

Indien ze niet ingeschreven zijn aan een Gentse hogeronderwijsinstelling betreft het mogelijks uitgaande pendelstudenten die onderwijs volgen bij een hogeronderwijsinstelling buiten Gent of studenten die elders op kot zitten.

Vanuit stadsperspectief, en meer bepaald vanuit de invalshoek wonen en studentenhuisvesting, is binnen deze groep vooral de groep studenten die zelfstandig woont interessant. In tegenstelling tot de thuiswonende studenten, betreft het immers studenten die een (al dan niet) erkende vorm van studentenhuisvesting innemen en aldus bijdragen tot de vraag aan studentenhuisvesting en in het huidige geval tot het onevenwicht in de vraag en het aanbod naar studentenhuisvesting<sup>8</sup>.

Op basis van de studentenhuisvestingenquête kan vermoed worden dat hun aantal echter beperkt is. De enquête suggereert dat een 600-tal studenten<sup>9</sup> aan Gentse hogeronderwijsinstellingen hun domicilie in Gent hebben, niet bij ouders, familie of voogd wonen en geen tijdelijke verblijfplaats in Gent hebben.

Databron?

Deze personen zijn terug te vinden in het bevolkingsregister van de Stad Gent, maar om ze te onderscheiden van zij die zowel een vaste als een tijdelijke verblijfplaats hebben in Gent (zie volgende groep), lijkt de meest aangewezen methode de combinatie van gegevens uit het Rijksregister met deze uit MyRent volgens de hierboven reeds aangehaalde logica. Enkel zij die gekend zijn in het bevolkingsregister en waarvan in MyRent geen ander Gents adres bestaat waaraan ze gekoppeld zijn, situeren zich in deze categorie. Merk op dat personen aan wie een huuradres buiten Gent gekoppeld kan worden volgens deze afbakening toch als 'verblijvend in Gent' worden beschouwd. Met andere woorden, studenten die in Gent gedomicilieerd zijn en buiten Gent op kot zitten, zouden volgens deze methode gerekend worden als niettemin 'verblijvend in Gent'.

Gezien gebruik gemaakt wordt van dezelfde methode als eerder toegelicht om personen met een tijdelijke verblijfplaats op te sporen en in dit geval uit te sluiten, gelden met betrekking tot de mogelijkheid om deze subgroep succesvol af te bakenen ceteris paribus dezelfde voorbehouden. Concreet betekent dit dat het mogelijk is dat inwoners van Gent die een tijdelijke verblijfplaats hebben in Gent, maar die via de methode met MyRent niet als dusdanig te traceren zijn, mogelijks tot de categorie 'Personen met enkel vaste verblijfplaats in Gent' worden gerekend, terwijl ze eigenlijk in de volgende groep thuis horen.

---

<sup>8</sup> Zelfstandig wonende studenten kunnen onderscheiden worden door na te gaan of hun domicilieadres in het Rijksregister hetzelfde is als dit van (één van) hun ouders. De verwantschap tussen ouders en kinderen is ook terug te vinden in het Rijksregister.

<sup>9</sup> Extrapolatie op basis van de resultaten uit de Enquête Studentenhuisvesting en pendelgedrag (2020).

## Personen met vaste en tijdelijke verblijfplaats in Gent.

Wie?

Hier vinden we personen die bekendstaan in het bevolkingsregister van de Stad Gent, en in Gent tevens een tijdelijke verblijfplaats hebben. Met betrekking tot studenten gaat dit om studenten die gedomicilieerd zijn bij ouders, voogd of familie in Gent, maar toch ook “op kot” zitten in Gent. Met betrekking tot internationale studenten lijkt deze situatie onwaarschijnlijk. Ook voor studenten met hun domicilie in Gent lijkt deze situatie onwaarschijnlijk als ze geen hoger onderwijs volgen in Gent.

Vanuit stadsperspectief is het interessant studenten met een vaste én een tijdelijke verblijfplaats in Gent (en hun adressen) te onderscheiden. Ze betrekken als tijdelijke verblijfplaats immers een (al dan niet erkende) vorm van studentenhuisvesting en dragen dus mee bij tot de vraag aan studentenhuisvesting en in het huidige geval tot het onevenwicht in de vraag en het aanbod naar studentenhuisvesting. Naar schatting gaat het over ongeveer 1000 studenten<sup>10</sup>.

Databron?

Net als de vorige groep zijn ook deze personen terug te vinden in het bevolkingsregister van de Stad Gent, maar dient de eerder toegelichte methode waarbij gegevens van het Rijksregister en MyRent gecombineerd toegepast te worden om ze te onderscheiden van zij die enkel een vaste verblijfplaats hebben in Gent (zie vorige groep). Enkel zij die gekend zijn in het bevolkingsregister en waarvan in MyRent een ander Gents adres bestaat waaraan ze gekoppeld zijn, situeren zich in deze categorie. Merk op dat personen aan wie ook een huuradres buiten Gent gekoppeld kan worden volgens deze afbakening als ‘verblijvend in Gent’ worden beschouwd. Verder geldt ceteris paribus hetzelfde voorbehoud als eerder al geduid met betrekking tot het gebruik van de combinatie van Rijksregister en MyRent. Inwoners van wie zowel een vaste als een tijdelijke verblijfplaats getraceerd kan worden, maar die de huurovereenkomst voor hun tijdelijke verblijfplaats intussen hebben stopgezet zouden (in bepaalde gevallen) ten onrechte tot deze categorie gerekend kunnen worden, terwijl ze eigenlijk tot de vorige categorie behoren.

### **Tijdelijke verblijfplaatsen afleiden uit Rijksregister en MyRent**

Bij afwezigheid van een administratieve bron waarin tijdelijke verblijfsadressen worden bijgehouden, komt als beste alternatief het combineren van gegevens uit het Rijksregister en MyRent naar voren. Hoewel niet sluitend, zou op basis hiervan volgens de volgende check het bestaan van tijdelijke verblijfplaatsen achterhaald kunnen worden:

IF (huuradres INSZ-nrhuurder  $\neq$  domicilieadres INSZ-nrhuurder) -> huuradres = tijdelijke verblijfplaats

## Koppelen van data over ‘studenten’ met data over ‘verblijven in Gent’

<sup>10</sup> Extrapolatie op basis van de resultaten uit de Enquête Studentenhuisvesting en pendelgedrag (2020) 2,8 procent van de bevroagden gaf aan gedomicilieerd te zijn in Gent. Ongeveer de helft hiervan gaf aan op kot te zitten in Gent.

Uit de vorige alinea's kan besloten worden dat op basis van administratieve bronnen in theorie de ruime meerderheid van de gegevens beschikbaar is of zou moeten zijn<sup>11</sup> om de adressen van de effectieve verblijfplaatsen van studenten in Gent te achterhalen.

Alleen van de volgende categorieën studenten die in Gent verblijven kunnen we bij voorbaat weten dat hun effectieve verblijfsadressen niet op basis van administratieve gegevens te traceren zijn, zelfs als alle wettelijke registratieverplichtingen nageleefd worden:

- Inkomende uitwisselingsstudenten (inkomende creditmobiliteit)<sup>12</sup>
- Personen die zonder schriftelijke huurovereenkomst een tijdelijke verblijfplaats betrekken (bv. bepaalde cohousing studenten of studenten die wonen in een tweede verblijf van hun ouders)<sup>13</sup>

Dit in overweging nemende, vergt de vraag 'Op welke adressen wonen studenten?' echter wel om de gegevens uit het Rijksregister en MyRent ook te koppelen met DHO. Zoniet, kunnen uit de besproken categorieën 'verblijvers in Gent' immers de 'studenten' niet onderscheiden worden.

Op praktisch niveau vereist dit een unieke sleutelvariabele (of een combinatie van velden) om de koppeling tussen beiden te maken. Dit kan verzekerd worden via de INSZ-nummers of via de domicilieadressen in de diverse databronnen.

Verder zal de koppeling toevertrouwd moeten worden aan een 'trusted third party'. De gegevens die verwerkt moeten worden om de vraag 'Waar in Gent wonen studenten?' omvatten immers tal van persoonsgegevens die voorbij de minimale verwerking gaan die de vraag van de Stad veronderstelt.

Niettemin zal de Stad echter in elk geval ook de rechtmatigheid van de vraag 'Waar in Gent wonen studenten?' uitvoerig moeten kunnen motiveren om de extractie van de persoonsgegevens uit de betrokken bronnen en de koppeling ervan te verantwoorden. Op de verwerking van persoonsgegevens is de AVG immers van toepassing.

De AVG stelt dat persoonsgegevens niet zomaar verwerkt kunnen en mogen worden. Er is minstens één van de volgende zes rechtsgronden nodig om persoonsgegevens te verwerken.

- Toestemming
- De verwerking is noodzakelijk:
  - Voor de uitvoering van een overeenkomst
  - Om te voldoen aan een wettelijke verplichting
  - Voor de bescherming van de vitale belangen van een persoon
  - Voor de vervulling van een taak van algemeen belang of de uitoefening van een openbaar gezag
  - Voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang

De rechtsgrond moet in het begin van de verwerking geïdentificeerd worden.

---

<sup>11</sup> De analyse toont immers tegelijk dat de dekkingsgraad en de actualiteit van de beschikbare info in veel gevallen ontbreekt ondanks de wettelijk voorziene, administratieve bijhouding van de gegevens.

<sup>12</sup> In academiejaar 2018-2019 betrof het 1955 studenten ((inkomende creditmobiliteit -cijfers Jeugdinst van Stad Gent)

<sup>13</sup> Op basis van de Enquête Studentenhuisvesting en pendelgedrag (2020) is het niet mogelijk hun aantal precies te schatten op basis van een extrapolatie.



Een verwerking in het kader van het vervullen van een taak van algemeen belang lijkt in het geval van de Stad Gent de voor de hand liggende rechtsgrond, maar niettemin lijkt de motivatie ervan geen sinecure.

Om het vervullen van een taak van algemeen belang te motiveren, moet immers verwezen kunnen worden naar een norm. Verder moet de verwerking hoe dan ook minimaal zijn en proportioneel ten aanzien van de doelstelling.

**Te vervullen voorwaarden voor de extractie van de betrokken persoonsgegevens en hun koppeling**

- Sleutelvariabele
- Koppeling door ‘trusted third party’
- Protocol dat de te verwerken data en de doelstelling van de verwerking tussen de partijen definieert
- Rechtsgeldige motivatie voor de verwerking. Dit veronderstelt enerzijds een rechtsgrond en anderzijds dat het proportionaliteitsprincipe en het principe van minimale verwerking verzekerd is.

Voor de verschillende motivaties die naar voren gebracht worden, konden we echter geen norm en/of verantwoording vinden die ons afdoende lijkt om de rechtsgrond ‘vervulling van een taak van algemeen belang’ in te kunnen roepen.

- **Het waarborgen van de kwaliteit van de tijdelijke verblijfplaatsen van studenten.** Deze doelstelling kan weliswaar gekaderd worden in de woningkwaliteitsbewaking die van lokale besturen verwacht wordt, maar deze verwachting beperkt zich uiteraard niet tot de bewaking van de kwaliteit van de tijdelijke verblijfplaatsen van de studenten. Van hieruit is het dan ook moeilijk te verantwoorden dat de specifieke adressen van tijdelijke verblijfplaatsen van studenten geïdentificeerd zouden moeten worden, laat staan ook de adressen van zij die enkel een vaste verblijfplaats of beiden in Gent hebben.
- **Het vrijwaren van eengezinswoningen voor niet-studenten.** Deze doelstelling wordt gemotiveerd vanuit de bezorgdheid om een voldoende en betaalbaar woonaanbod te kunnen creëren. Het is echter duidelijk dat de druk op de woningmarkt het resultaat is van een complex amalgaan aan factoren, waarvan de bewoning van eengezinswoningen door studenten er maar één van is. Bovendien zouden op basis van deze redenering hooguit de adressen van de eengezinswoningen die door studenten bewoond worden in kaart gebracht moeten worden. Verder ontbreekt het overigens aan een rechtsgrond om een student te verbieden een eengezinswoning te bewonen of een verhuurder te verbieden de woning aan een student te verhuren. Enkel de feitelijke opdeling (zonder voorafgaande omgevingsvergunning) door cohousende studenten toe te laten die er niet gedomicilieerd zijn, geldt als een inbreuk.
- **Het garanderen van geografische spreiding of juist clustering van studenten.** Deze doelstelling wordt gekaderd als een strategie voor het creëren van een leefbare omgeving. Ze overtuigt echter niet als verantwoording om op adresniveau de gegevens van de verblijfsadressen van studenten te verzamelen. Het lijkt er op dat een meer grofkorrelige gegevensverwerking zou moeten volstaan om een passende geografische mix te evalueren of te organiseren.

- **Met het oog op uitvoering van veiligheids- en noodscenario's.** Deze doestelling wordt aangehaald als onderdeel van het waarborgen van de openbare veiligheid. Het is echter onduidelijk welke veiligheids- of noodscenario's op maat van studenten (met een tijdelijke verblijfplaats) afgestemd dienen te worden. Scenario's afgestemd op (bewoners van) specifieke woontypologieën, lijken wel te verantwoorden, maar dan is het criterium 'student zijn' dus niet doorslaggevend.
- **Voor onderzoeksdoeleinden.** Deze motivatie zou kunnen gekaderd worden in de taak van lokale overheden om de woonmarkt in kaart te brengen aan zowel vraag- als aanbodzijde. Deze argumentatie lijkt het meest beloftevol. Ze zou ook in verband gebracht kunnen worden met de doelstelling om van daar uit een kwantitatief evenwicht tussen vraag en aanbod te na te streven. Niettemin kan ook hier de vraag gesteld worden of de graad van detail waarmee de oefening wordt opgezet in verhouding is tot de relevante onderzoeksvraag.

Zoals uit de bespreking van deze motivaties blijkt, is het twijfelachtig of ze voldoende overtuigen en juridisch zullen standhouden.

Immers om tot een verwerking over te gaan stelt het AVG-decreet dat er een protocol dient opgesteld te worden tussen de overheden die gegevens elektronisch met elkaar communiceren. Dit protocol moet detailleren welke info verwerkt wordt, met welk doel en op basis van welke rechtsgrond. Op die manier moet duidelijk worden dat aan de principes van de AVG wordt voldaan (bron: <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/faq-vc/protocol>). Niet enkel de Stad Gent, maar ook de andere overheden die verwacht worden bij te dragen tot de gegevensuitwisseling moeten dus overtuigd zijn van de motivatie. Tot slot dient de gegevensuitwisseling mogelijks de toets door de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) en de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC) te doorstaan.

**Uit bovenstaande analyse kan besloten worden, dat niettegenstaande de verrassend overkomende leemte in gegevens over de in Gent verblijvende studenten, het hiaat niet zonder meer op basis van administratieve data ingevuld kan worden. Meer zelfs, het ontbreekt aan een overtuigende wettelijke norm die de rechtsgrond kan vormen om deze specifieke informatie te verzamelen.**

Deze vaststelling suggereert twee alternatieve pistes om alsnog een 'register studentenhuysvesting' te initiëren of minstens het beeld op de (effectieve) studentenhuysvesting scherper te krijgen ter ondersteuning van de beleidsambities van de Stad Gent. We bespreken ze in de volgende hoofdstukken.

Alternatief 1: Een nieuwe norm voorzien op basis waarvan een taak van algemeen belang ontstaat die de registratie van tijdelijke verblijfsadressen van studenten rechtvaardigt (= duurzaam alternatief).

Een eerste alternatief betreft het vestigen van een nieuwe norm op Vlaams niveau. Deze norm kan het wettelijk fundament vormen om op basis van de rechtsgrond 'algemeen belang' als lokale overheid de koppeling van gegevens te motiveren, of – gezien de geïllustreerde hiaten die deze aanpak hoe dan ook kenmerken – om het opzetten van een afzonderlijk, nieuw register te initiëren. Een dergelijke nieuwe norm zou een meerderheid in het Vlaams Parlement vereisen, en in tweede instantie de toetsing door de Raad van State moeten doorstaan. Op basis van onze inschatting is dit hoe dan ook een ambitieuze piste, waarvan het succes allerminst verzekerd is:

1) De motivatie om precies voor de studentenpopulatie een dergelijke gegevensverwerking te verantwoorden is niet per se overtuigend. Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, dreigen heel wat op het eerste zicht beloftevolle pistes om de registratie van adressen te motiveren finaal te stranden. Anderzijds kunnen we uit verschillende recente parlementaire vragen (2020)<sup>14</sup> wel degelijk een indicatie van draagvlak vaststellen voor het registreren van studentenhuysvesting. Wellicht is het dus weliswaar moeilijk, maar niet onmogelijk een motivatie op te stellen die een politieke meerderheid kan vinden.

---

<sup>14</sup> Zie o.a. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1616661>; <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1614560>; <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1580969>; <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1552627>

2) Ingeval van een politieke meerderheid, dreigt de proportionaliteit van een dergelijke registratie een struikelblok te vormen voor een succesvolle toetsing van een dergelijke norm door de Raad van State. 'De afdeling wetgeving van de Raad van State geeft juridische adviezen aan de federale overheden en aan de deelstaten over de regels die ze willen aannemen. De Raad van State gaat na of de voorgenomen besluiten, wetten of decreten in overeenstemming zijn met de Grondwet of internationale verdragen, of met andere wetten en besluiten.'<sup>15</sup>

3) Zelfs een wettelijke basis om deze gegevens te registreren garandeert geenszins een volledige en actuele monitoring van de gegevens. De reeds toegelichte, gebrekkige registratie van de schriftelijke huurovereenkomsten vormt hiervan een treffende illustratie. Indien geopteerd wordt voor de initiatie van nieuw register, wordt idealiter een rechtstreeks en concreet voordeel voor de studenten verbonden aan de registratie en wordt deze incentive aan de ene kant aangevuld door een sluitend handhavingsbeleid aan de andere kant. Zoniet, dreigt een nieuw register een maat voor niets.

Hoe dan ook zal een initiatie van een nieuw register een koppeling van de nieuw ingewonnen gegevens met de DHO vergen. Anders valt immers niet te verifiëren of de zich registrerende personen ook effectief student zijn.

Verder moet ook duidelijk zijn dat deze aanpak in principe geen info over het type studentenhuisvesting waarin gewoond wordt, zal opleveren. Het zal net zo min toelaten alle kamerwoningen in beeld te krijgen (een deel ervan kan immers verhuurd worden aan niet-studenten).

Daarom bepleiten we eerder een tweede alternatief, dat hoogstwaarschijnlijk meer slaagkansen biedt, op kortere termijn te realiseren valt, en wellicht efficiënter een betere datakwaliteit in het vooruitzicht stelt. Dit tweede alternatief stelt echter geen 'register' in het vooruitzicht, doch louter een monitoringinstrument ter ondersteuning van het beleid.

#### **Proportionaliteit als mogelijk struikelblok**

Het proportionaliteitsprincipe stelt dat een maatregel (in dit geval de verwerking van persoonsgegevens van studenten, of nog een beperking van de individuele privacy van die studenten) in verhouding moet staan tot het voordeel dat daarmee bekomen wordt (toereikend, terzake dienend en niet overmatig). De casus waarbij de gegevensverwerking beargumenteerd zou worden vanuit de doelstelling om te kunnen handhaven op het verbod op samenhuizen van studenten, illustreert de moeilijkheid die zich kan stellen.

In dat geval zou immers gevraagd worden de persoonsgegevens van ca. 70.000 studenten te verwerken, waarvan ongeveer 40% niet eens in Gent verblijven, om een overtreding in hoofde van verhuurders van ca. 3800 panden te kunnen vaststellen. Een overtreding waarbij (slechts) ca. 14% van de studenten betrokken is, en bovendien onrechtstreeks, aangezien het niet de studenten zijn die een overtreding begaan, doch de verhuurders.

Het voorbeeld toont hoe een goedbedoeld argument uiteindelijk de proportionaliteits-toets niet dreigt te doorstaan. Een grote groep studenten zouden hier immers privacy moeten afstaan om uiteindelijk een overtreding van een relatief kleine groep verhuurders te kunnen vaststellen.

<sup>15</sup> Bron: <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/het-vlaams-parlement-het-politieke-landschap/raad-van-state#:~:text=De%20Vlaamse%20Regering%20moet%20over,aan%20de%20Raad%20van%20State.&text=Als%20dat%20niet%20zo%20is,z%20kunnen%20niet%20onwettig%20zijn.>

## Alternatief 2: De hogeronderwijsinstellingen als verwerker: uniforme bevraging van studenten omtrent hun verblijfsadres; verwerking op basis van toestemming van de betrokkene (=pragmatisch alternatief).

Dit alternatief vergt geen norm of te bewijzen noodzaak als rechtsgrond voor de verwerking van de gewenste persoonsgegevens, maar steunt op de vrijwillige toestemming van betrokkenen als rechtsgrond. Indien de toestemming verkregen wordt van de student, is er immers geen bezwaar om een databank als monitoringinstrument aan te leggen<sup>16</sup>.

Op basis van de bevoorrechte toegang van de hogeronderwijsinstellingen tot ingeschreven studenten, zouden de hogeronderwijsinstellingen hierin een logische partner kunnen zijn. Indien ze hiertoe bereid gevonden worden, zouden ze, op vraag van de Stad, data kunnen verzamelen over de (tijdelijke) verblijfplaats van hun studenten, waarbij de dataverwerking gebeurt op basis van toestemming van de student.

De hogeronderwijsinstelling treedt in dat geval op als verwerker, de Stad als verwerkingsverantwoordelijke.

Hoewel deze piste op het eerste zicht goed lijkt op eerdere verzoeken van de Stad aan de hogeronderwijsinstellingen om hun data over de tijdelijke verblijfplaatsen van studenten te delen, verschilt deze er niettemin fundamenteel van. In de eerdere gevallen gold de hogeronderwijsinstelling immers als gegevensverantwoordelijke en werd deze gevraagd de gegevens te verwerken op een manier die niet te verantwoorden viel vanuit hun werking en niet in overeenstemming was met de privacyverklaring die ze met betrekking tot de verzamelde gegevens hanteerden. Hier echter wordt voorgesteld dat de verwerkingsverantwoordelijkheid bij de Stad ligt, en de hogeronderwijsinstellingen enkel als verwerker optreden.

De Stad beschikt in principe ook over hefboomen om de hogeronderwijsinstellingen daartoe te overhalen. De Stad zou de hogeronderwijsinstellingen kunnen betalen voor de verwerking, maar zou hun medewerking ook in de onderhandeling over andere dossiers in de balans kunnen leggen (bv. de hoogte van een studentenhuysvestingsnorm (die als actie-idee in het verlengde van de visienota wordt geopperd)).

Concreet zou de gegevensverzameling gekoppeld kunnen worden aan bestaande 'touchpoints' tussen hogeronderwijsinstellingen en hun studenten waarbij ze reeds bevraged worden; bv. bij (her)inschrijving, maar beter nog bij gelegenheden verderop in het academiejaar, zodat minder studenten nog onzeker zijn over hun huisvestingssituatie (bv. bij beoordeling onderwijskwaliteit). De inbedding van de gegevensverzameling voor de Stad in bestaande, gelijkaardige (digitale) contactmomenten is niet alleen efficiënt, maar maximaliseert ook de respons.

Een ander aandachtspunt, dat de Stad als verwerkingsverantwoordelijke overigens onder controle kan houden, is de uniforme bevraging van de studenten over de hogeronderwijsinstellingen heen. De vragen die tijdens de Enquête Studentenhuisvesting en pendelgedrag (2020) werden gesteld in verband met de actuele huisvestingssituatie zouden daarbij model kunnen staan. Op die manier zouden de toekomstig verzamelde gegevens bovendien naadloos vergeleken kunnen worden met de

---

<sup>16</sup> Gezien de verwerkingsverantwoordelijke in dit geval Stad Gent zou zijn, dient wel overweging 43 GDPR als aandachtspunt te gelden: 'de toestemming is geen geldige rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dat dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming vrijelijk is verleend.' Om dit te counteren dient een afzonderlijke toestemming gegeven kunnen worden voor verschillende persoonsverwerkingen.

huidig verzamelde gegevens. Ze voorzien - in tegenstelling tot de vorige opties - ook dat gegevens over het type studentenhuysvesting dat bewoond wordt, in kaart gebracht wordt.

Tegelijk bieden de modelvragen (zie bijlage 2 en 3 voor respectievelijk de Nederlandstalige en de Engelstalige vragen) de mogelijkheid om te variëren in de mate van detail waarmee de actuele huysvestingsituatie van de student bevroogd wordt. De eerste vraag (met betrekking tot de Nederlandstalige modelvragen) is met name minder privacygevoelig dan de tweede, en deze is op haar beurt dan weer minder privacygevoelig dan de derde. Bovendien kan de derde vraag ook vervangen worden door een variant die opnieuw wat minder privacygevoelig is.

Hoewel de voorgestelde modelvragen niet per se voorzien in het registreren van de effectieve verblijfplaats (namelijk als vraag 'Wat is uw kotadres?' niet gevraagd wordt) en antwoorden hoe dan ook niet gegarandeerd zijn, daar de registratie gebeurt op basis van toestemming, zijn we er niettemin van overtuigd dat deze piste bijdraagt tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de Stad. We stellen immers vast dat per vraag de antwoorden – zelfs steekproefgewijs – bijdragen tot minstens twee van de vijf speerpunten die in de visienota (luik 3) naar voren komen. Ze leveren beleidsondersteunende en -evaluatieve informatie, die kan helpen om beleid (bij) te sturen en de effecten ervan te evalueren.

- Aantal personen 'op kot': pertinent in functie van 'er is voldoende studentenhuysvesting in Gent' en 'het studentenhuysvestingsbeleid is effectief en efficiënt'
- Typologie huysvesting: pertinent in functie van 'studenten enkel wonen in daartoe voorziene studentenhuysvesting' en 'het studentenhuysvestingsbeleid is effectief en efficiënt'
- Locatie (hoeft niet per se adres te zijn): pertinent in functie van 'studenten en bewoners leven samen in harmonie' en 'het studentenhuysvestingsbeleid is effectief en efficiënt'

Om studenten uniek te kunnen identificeren en dubbelellingen te kunnen vermijden, zal het wel nodig zijn ook de volledige naam en het domicilie-adres van de studenten te bevrogen.

Het onderliggende idee is hoe dan ook dat via een zeer beperkte set van vragen, waardevolle en vergelijkbare data worden verzameld, met ruimte voor variatie naargelang de mate waarin respondenten of hogeronderwijsinstellingen akkoord gaan om privacygevoelige informatie respectievelijk te willen geven of te willen bevrogen. Er zijn er immers verschillende mogelijkheden om privacybezorgdheden te overkomen: enerzijds kan gevarieerd worden met de mate waarin detailinfo verzameld wordt (als alternatief voor een adres zou bv. een straatnaam zonder nummer of een range aan nummers in een straat gevraagd kunnen worden), anderzijds kunnen de vormen en doelstellingen van de verwerking naar believen afgebakend worden.

In het kader van de informatieplicht is de Stad Gent uiteraard wel verplicht via een privacyverklaring de manier en het doel van de verwerking op voorhand te communiceren aan de betrokkenen. Dit alternatief zal de Stad dus niet ontslaan van de plicht om met het oog op een beter beeld op de studentenhuysvesting de precieze verwerkingsdoelen scherp te stellen en te omschrijven. De Stad zal de verzamelde gegevens nadien ook louter kunnen gebruiken voor de doelstellingen die in de privacyverklaring opgenomen zijn en waarvoor de betrokkene dus toestemming heeft gegeven.

Deze aanpak neemt overigens niet weg dat parallel kan gepoogd worden via wetgeving op Vlaams niveau de rechtsgrond 'Algemeen belang' te vestigen voor het verkrijgen van de adressen van de tijdelijke verblijfplaatsen van studenten als lokale overheid.

Ook deze aanpak heeft immers zijn beperkingen:

- studenten van hogeronderwijsinstellingen buiten Gent die in Gent verblijven of wonen zullen immers onder de radar blijven (tenzij ze tegelijk ook aan een Gentse hogeronderwijsinstelling ingeschreven zijn)
- de dekkinggraad zal in grote mate afhankelijk zijn van de responsratio van de studenten en de graad van detail mogelijks ook van de mate waarin hogeronderwijsinstellingen tot medewerking bereid zijn. Niettemin zijn er ook kleine ingrepen die hoe dan ook de datakwaliteit kunnen vergroten. In Leuven heeft men bijvoorbeeld de ervaring dat adressen die studenten opgeven vaak niet bestaan. Indien het adres van de (tijdelijke) verblijfplaats gepeild wordt kan echter een automatische validatie van de antwoorden aan de hand van het CRAB (Centraal Referentieadressenbestand) voorzien worden.

Het volgende en tegelijk afsluitende hoofdstuk bevat nog enkele bijkomende suggesties, geïnspireerd op praktijken in andere studentensteden, om de effectieve studentenhuisvesting beter in beeld te brengen.

## Bijkomende suggesties uit andere studentensteden

### Lokale uitbatingsvergunning voor kleinschalige studentenhuisvesting

In verschillende (studenten)steden in Nederland (o.a. Groningen en Rotterdam) is sinds kort een verhuurvergunning verplicht bij verhuur aan studenten.

Deze vergunning werd ingevoerd om een eind te maken aan mistoestanden met malafide verhuurders op de woninghuurmarkt. Door het invoeren van een vergunning kunnen verschillende zaken, zoals achterstallig onderhoud, het verhuren van eengezinswoningen aan niet-studenten, woonoverlast (al dan niet door studenten) en te hoge huur tegelijk worden aangepakt. Tevens brengt de vergunningsplicht panden die studentenhuisvesting bieden in beeld.

(<https://gemeente.groningen.nl/verhuurvergunning-studenten-aanvragen>;  
<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/verhuurdersvergunning/>)

De Vlaamse regelgeving biedt ook de mogelijkheid lokaal een uitbatingsvergunning op te leggen aan wie verhuurt aan studenten. Deze vergunningsplicht is onder meer reeds geïmplementeerd in Kortrijk (<https://www.kortrijk.be/producten/uitbatingvergunning-kamerwoning>). Het concept is ook als actie-idee opgenomen in het verlengde van de visienota die in het kader van deze studie-opdracht werd ontwikkeld. Hoewel de sanctie die in het actie-idee voorzien is bij het niet-naleven van de vergunningsplicht zeer ingrijpend is (namelijk sluiting van het pand) zal de mate van handhaving vermoedelijk niettemin doorslaggevend zijn, om via de vergunningsplicht alle effectieve studentenhuisvesting op de radar te krijgen. Bovendien zullen de vergunningen panden (en eventueel per pand het aantal vergunde wooneenheden voor verhuur aan studenten) detailleren waar verhuur aan studenten is toegelaten, maar zal de effectieve verhuring via de vergunningsplicht niet in beeld gebracht worden. Niettemin lijkt het aannemelijk dat de uitbatingsvergunning zoals voorzien als actie-idee kan bijdragen tot een omvattender beeld van de effectieve studentenhuisvesting.

### Gerichte terreinmeting- controles waar een vermoeden is van studentenhuisvesting

Een andere, aanvullende manier die ook kan helpen om het beeld op de effectieve studentenhuisvesting scherper te krijgen, is ontleend aan de Leuvense praktijk. In Leuven – waar er overigens een samenwerking is met KULeuven die ervoor zorgt dat de Stad via de hogeronderwijsinstelling gedeeltelijke gegevens over de kotadressen van studenten verkrijgt – worden alle beschikbare data die relevant kunnen zijn om mogelijke studentenhuisvesting te traceren in GIS gecombineerd (zoals de Stad Gent dat eerder ook reeds deed (zie 2. Voorgeschiedenis)) om aldus tot een selectie van panden te komen waarvan de bestemming onduidelijk is, maar waar een vermoeden van studentenhuisvesting kan op rusten. Deze panden worden intussen systematisch op het terrein gecontroleerd. Deze aanpak blijft zeer arbeidsintensief, en garandeert geenszins een beeld dat continu up to date is, maar is uiteraard toch een stuk efficiënter dan willekeurige controles en zou ook in Gent de (toekomstig) beschikbare gegevens verder kunnen verrijken.



## Bijlage 1: Bronnen

Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen. *Handleiding-Registratie Mobiliteit in DHO 2.0*.

(2020). *Belastingen op woningen zonder inschrijving in het bevolkingsregister*. Stad Gent.

Hooft van Huijsduijnen, L. v. (2019). *Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2019*. Delft: Kences; ABF Research.

(2009). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)*.

<https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1018245.html> (geraadpleegd op 2/10/2020)

(2014). Codex politiereglementen Stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie. Stad Gent. Van <https://stad.gent/nl/reglementen/codex-politiereglementen-stad-gent-gesanctioneerd-met-een-gemeentelijke-administratieve-sanctie> (geraadpleegd op 18/01/2021)

(2014). *Decreet betreffende de omgevingsvergunning*. Van

<https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024690.html> (geraadpleegd op 6/10/2020)

(2015). *Politiereglement op kamerwoningen*. Stad Gent

(2019). Vlaams Woninghuurdecreet. Van

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2018110901&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2018110901&table_name=wet) (geraadpleegd op 05/10/2020)

(2020). *Algemeen Bouwreglement*. Stad Gent. Van <https://stad.gent/nl/wonen-verbouwen/bouwvoorschriften/algemeen-bouwreglement-stad-gent>

(geraadpleegd op 6/10/2020)

(2021). *Vlaamse Codex Wonen*.

[https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/documents/vlaamse\\_codex\\_wonen.pdf](https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/documents/vlaamse_codex_wonen.pdf) (geraadpleegd op 18/01/2021)

<https://financien.belgium.be/nl/particulieren> (geraadpleegd op 5/10/2020)

<https://www.ibz.rrn.fgov.be/nl/bevolking/faq/de-inschrijving-in-de-bevolkingsregisters/> (geraadpleegd op 5/10/2020)

<https://www.vlaanderen.be/melding-van-tijdelijke-afwezigheid> (geraadpleegd op 5/10/2020)

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel> (geraadpleegd op 6/10/2020)

<https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/faq-vtc/protocol> (geraadpleegd op 6/10/2020)

<https://gemeente.groningen.nl/verhuurvergunning-studenten-aanvragen> (geraadpleegd op 18/01/2021)

<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/verhuurdersvergunning/> (geraadpleegd op 18/01/2021)

<https://www.kortrijk.be/producten/uitbatingvergunning-kamerwoning> (geraadpleegd op 18/01/2021)

<https://leuven.be/regels-studentenhuisvesting> (geraadpleegd op 24/08/2020)

<https://www.ahovoks.be/>

<https://www.epos-vlaanderen.be/nl>

## Bijlage 2: Nederlandstalige modelvragen om de huisvestingssituatie te bevragen volgens alternatief 2

Modelvragen huisvestingssituatie:

I. Geef aan welke situatie het best je eigen situatie beschrijft.

1. Ik zit op kot (kamer, studio, appartement of huis) in Gent maar mijn domicilie is niet mijn kotadres
2. Ik zit op kot (kamer, studio, appartement of huis) in Gent en heb mijn domicilie op mijn kotadres
3. Ik pendel naar Gent
4. Ik woon in Gent bij mijn ouders, voogd of familie

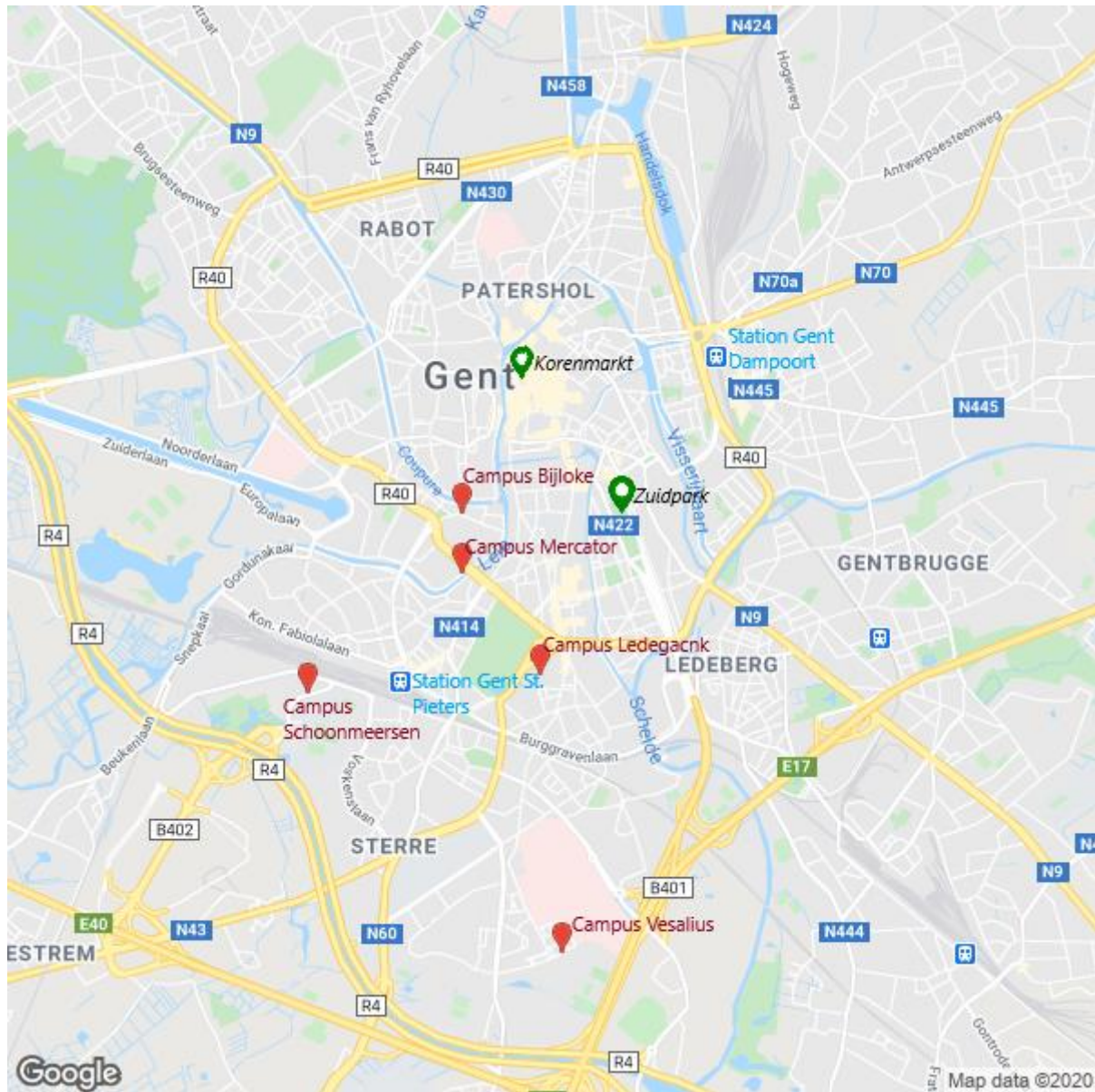
(ingeval antwoorden 1 of 2) II. Wat is je huidige huisvestingssituatie precies?

1. Ik woon op een regulier kot (kamer of studio) op de private markt, met uitzondering van een kot in grootschalige studentenhuisvesting met 30 à 50 kamers of meer
2. Ik woon op **een kot** (kamer of studio) in een **studentenhome** of **studentenhuis** van mijn **hogeronderwijsinstelling**
3. Ik woon op **een kot** (kamer of studio) in **grootschalige studentenhuisvesting** (met 30 à 50 koten of meer) **gekoppeld aan mijn hogeronderwijsinstelling** (bijvoorbeeld Bro Upkot gekoppeld aan Arteveldehogeschool, Residentie Schoonmeersen gekoppeld aan HOGENT)
4. Ik woon op **een kot** (kamer of studio) in **grootschalige studentenhuisvesting** (met 30 à 50 koten of meer), niet gekoppeld aan mijn hogeronderwijsinstelling
5. Ik woon **alleen op een appartement**
6. Ik **deel een appartement** met vrienden, familie of kennissen
7. Ik woon **alleen in een huis**
8. Ik **deel een huis** met vrienden, familie of kennissen
9. **Hospitawonen** (als student bewoon je een kamer in een eengezinswoning of appartement en deel je minstens één specifieke ruimte met de eigenaar die er woont)
10. Andere, namelijk \_\_\_\_\_

III. Wat is uw kotadres? (validatie van het antwoord via CRAB)

Een minder privacygevoelig alternatief kan de volgende vraag zijn:

Duid met een muisklik op onderstaande kaart aan waar in Gent je ongeveer gehuisvest bent. Indien je woont als student buiten het kaartgebied ligt, klik dan aan de rand van de kaart in de richting van je woonst.



\*aanduiding van campussen kan afhankelijk gesteld worden van de hogeronderwijsinstelling

## Bijlage 3: Engelstalige variant van de modelvragen om de huisvestingssituatie van internationale studenten te bevragen volgens alternatief 2.

### I. What is your current housing situation exactly?

1. I live in a regular room or studio on the private market, with the exception of a room in large-scale student housing facility with 30 to 50 rooms or more
2. I live in a room or studio in a hall of residence of my higher education institution
3. I live in a room or studio in large-scale student housing facility (with 30 to 50 rooms or more) linked to my higher education institution (e.g. Bro Upkot linked to Arteveldehogeschool, Residentie Schoonmeersen linked to HoGent)
4. I live in a room or studio in large-scale student housing facility (with 30 to 50 rooms or more), not linked to my higher education institution
5. I live alone in an apartment
6. I share an apartment with friends, family or acquaintances
7. I live alone in a house
8. I share a house with friends, family or acquaintances
9. Hospitawonen (as a student you live in a room in a single-family house or apartment and share at least one specific room with the owner who lives there)
10. Other, namely \_\_\_\_\_

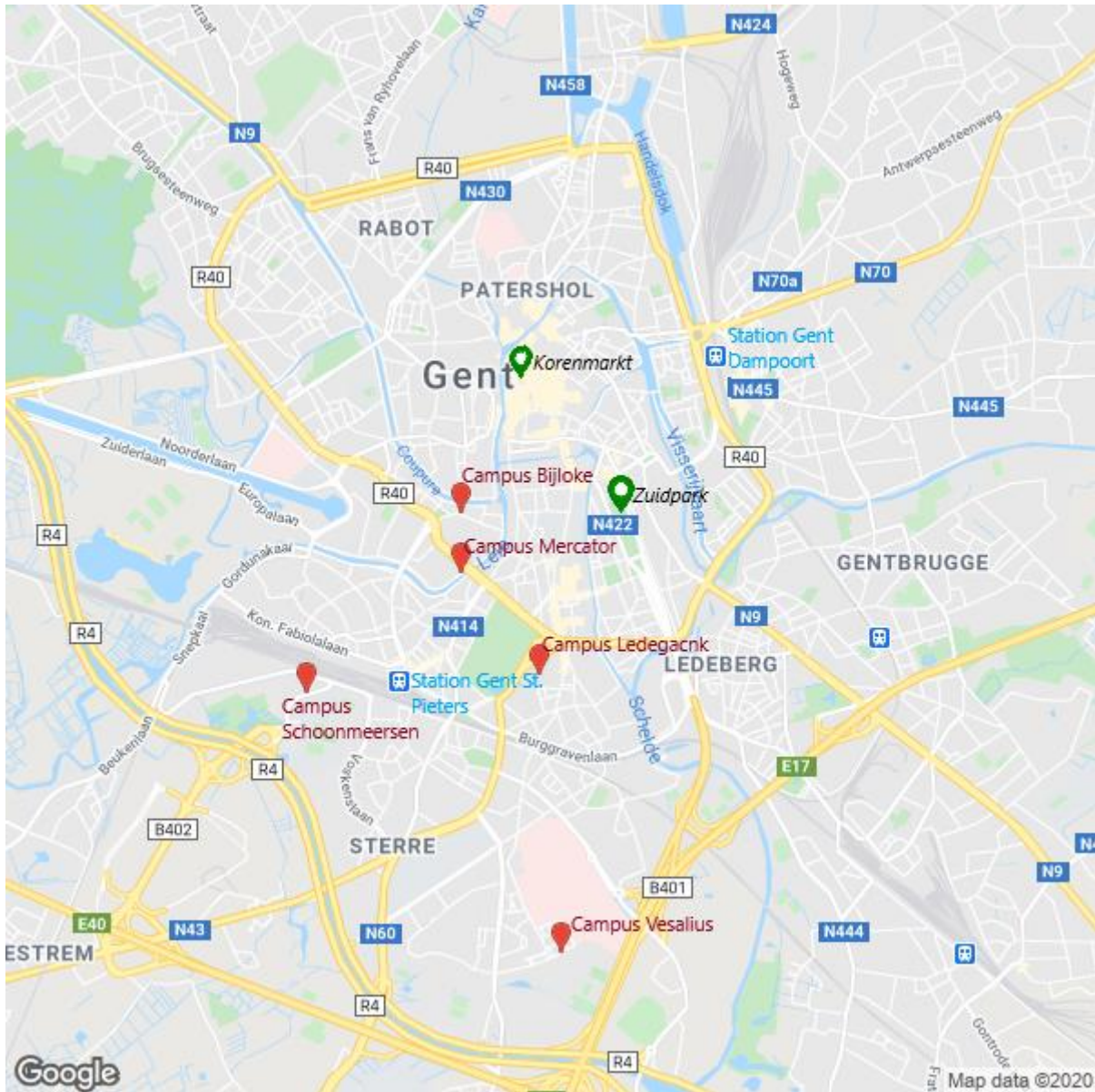
### II. What is your address in Ghent? (validatie van het antwoord via CRAB)



Een minder privacygevoelig alternatief kan de volgende vraag zijn:

Indicate, with a mouse click, where in Ghent you live (by approximation).

If the location of your accommodation is outside the map area, you can click on the edge of the map in the direction of your accommodation.



\* aanduiding van campussen kan afhankelijk gesteld worden van de hogeronderwijsinstelling