

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 243.981 van 19 maart 2019  
in de zaak A. 215.111/X-16.162.**

In zake :       de STAD OOSTENDE  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Lies Du Gardein  
                  kantoor houdend te 8020 Oostkamp  
                  Hertsbergsestraat 4  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                  het VLAAMSE GEWEST  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Walter Muls  
                  kantoor houdend te 1000 Brussel  
                  A. Dansaertstraat 92  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp*

1.               Met een verzoekschrift, ingediend op 19 februari 2015, vordert de stad Oostende de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaams[e] Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 19 december 2014 houdende gedeeltelijke goedkeuring van de stedelijke verordening voor het verhuren van kamers, goedgekeurd bij besluit van 20 juni 2014 van de gemeenteraad van de stad Oostende”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 februari 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Robin Verbeke, die *loco* advocaat Lies Du Gardein verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ahlam Ait El Maati, die *loco* advocaat Walter Muls verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. Op 20 juni 2014 keurt de gemeenteraad van de stad Oostende een verordening ‘op de verhuring van kamers’ goed.

Met een brief van 25 juni 2014 wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor wonen de goedkeuring, bedoeld in artikel 20 van het besluit van de Vlaamse regering ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’ van 12 juli 2013 (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 12 juli 2013), ervan gevraagd.

Naar aanleiding van die brief vraagt de administrateur-generaal van het agentschap Wonen-Vlaanderen met een schrijven van 15 oktober 2014 aan verzoekster om “enkele bijkomende inlichtingen” met betrekking tot “de minimale oppervlaktenorm van 18 m<sup>2</sup> die in het reglement wordt gehanteerd”.

Verzoekster heeft deze brief naar eigen zeggen nooit ontvangen.

Op 19 december 2014 keurt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding de verordening van de 20 juni 2014 goed, met uitzondering van de artikelen 23 en 31. In de considerans wordt gemotiveerd:

“Overwegende dat een minimale oppervlakte van 18 m<sup>2</sup> voor kamers, voorzien in artikel 23 van voornoemde stedelijke verordening, niet opportuun is;

Overwegende dat de rechtsgrond ontbreekt voor hetgeen bepaald is in artikel 31 van voornoemde stedelijke verordening;

Overwegende dat voor het overige de normen opgelegd in voornoemde stedelijke verordening in overeenstemming zijn met de gewestelijke normen.”

Een brief van de minister van 19 december 2014 aan alle colleges van burgemeester en schepenen van gemeenten met een kamerreglement beoogt nadere toelichting te verschaffen in verband met gemeentelijke kamerreglementen waarin strengere minimale oppervlaktenormen voor kamers voorkomen. Meegedeeld wordt dat het niet opportuun is de minimale oppervlaktenormen te verhogen via het opleggen van strengere veiligheids- en kwaliteitsnormen voor kamers door de gemeenten:

“Ik heb daarom gekozen voor een globale aanpak: dit onderwerp zal in de loop van het komende jaar besproken worden in de schoot van de paritaire commissie decentralisatie, waar de verdeling van lokale en centrale taken aan bod zal komen. Als gevolg hiervan worden clausules die de minimale oppervlaktenorm verhogen, thans niet mee opgenomen bij de goedkeuring van de gemeentelijke kamerreglementen die mij worden voorgelegd.”

#### *IV. Precisering van het voorwerp*

4. In haar verzoekschrift legt verzoekster in verband met haar belang uit dat het ministerieel besluit de goedkeuring van een essentieel deel van de verordening – “in het bijzonder de minimumoppervlakte” (artikel 23) – weigert en dat dit haar beleid doorkruist. Het beroep moet er kennelijk toe bijdragen dat de artikelen 23 en 31 alsnog goedgekeurd worden.

Zij vordert daartoe in het verzoekschrift de nietigverklaring van het hele ministerieel besluit van 19 december 2014, daarbij onder meer aanvoerend dat de Vlaamse minister door de niet-goedkeuring van de artikelen 23 en 31 de verordening van 20 juni 2014 “op essentiële wijze” heeft aangepast en dat de Vlaamse minister zodoende haar bevoegdheid te buiten ging.

Nochtans blijkt verzoekster alleen de wettigheid van de niet-goedkeuring van artikel 23 concreet te betwisten.

Als echter volgens haar ook de niet-goedkeuring van artikel 31 een verboden essentiële wijziging van de verordening van 20 juni 2014 uitmaakt en de reden voor de niet-goedkeuring ervan, zijnde een gebrek aan rechtsgrond, niet foutief is, dan moet blijkbaar, in de visie van verzoekster, de verwerende partij in een integrale niet-goedkeuring van de verordening voorzien. Dit strookt niet met verzoeksters voormelde belang.

5. In de laatste memorie vraagt verzoekster nog alleen om het ministerieel besluit van 19 december 2014 te vernietigen “voor zover het artikel 23 van de stedelijke verordening voor het verhuren van kamers (zoals goedgekeurd op 20 juni 2014) van goedkeuring onthoudt”.

In verzoeksters zienswijze dat de goedkeuring van de stedelijke verordening met uitzondering van artikel 23 ervan, een verboden inhoudelijke wijziging van die verordening uitmaakt, brengt een vernietiging van het ministerieel besluit van 19 december 2014 beperkt tot de niet-goedkeuring van

meer vermeld artikel 23, noodzakelijk mee dat de verwerende partij, wanneer zij zich na het vernietigingsarrest opnieuw over de goedkeuring van het artikel 23 moet uitspreken, geen andere keuze meer zou hebben dan het goed te keuren – op straffe van de verordening, in de ogen van verzoekster, inhoudelijk essentieel te wijzigen.

Evenwel wordt in het hierna gegrond bevonden middelonderdeel geen verplichting tot goedkeuring van het artikel 23 aangenomen.

6. Uit een en ander wordt geconcludeerd wat volgt.

- Er is kennelijk geen bezwaar tegen om artikel 31 van de rest van de verordening van 20 juni 2014 afsplitsbaar te achten en verzoekster beoogt niet werkelijk de vernietiging van de niet-goedkeuring van dat artikel 31.

- Er is aanleiding toe als voorwerp van het voorliggende beroep te preciseren: het ministerieel besluit van 19 december 2014 in zoverre het de verordening van de gemeenteraad van de stad Oostende van 20 juni 2014 goedkeurt en artikel 23 van die verordening niet goedkeurt. In voorkomend geval zal de vernietiging de verwerende partij ertoe verplichten zich opnieuw uit te spreken over de goedkeuring van de verordening *minus* artikel 31.

## VI. Onderzoek ten gronde

### *Standpunt van de partijen*

7. Verzoekster voert in een enig middel onder andere de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Onder meer zet zij in een eerste middelonderdeel uiteen dat artikel 5, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juli 2013 een minimumoppervlakte van 12 m<sup>2</sup> per kamer voorschrijft, dat de gemeenteraad van verzoekster in artikel 23 van zijn verordening van 20 juni 2014 deze norm heeft verstrengd tot 18 m<sup>2</sup>, en dat de Vlaamse minister de goedkeuring van artikel 23 weigert omdat de

oppervlaktenorm niet opportuun zou zijn. De minister doet hierdoor afbreuk aan de uitdrukkelijke mogelijkheid waarin artikel 6 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) voorziet om via een gemeentelijke verordening strengere woonkwaliteitsnormen voor te schrijven. Nergens in de beslissing wordt daarvoor een afdoende verduidelijking verschaft.

Evenmin kan de brief van de Vlaamse minister van 19 december 2014 als een afdoende motivering worden gezien. In de brief wordt herhaald dat de minister het niet opportuun vindt om de oppervlaktenormen via gemeentelijke weg te regelen; dat de minister die normen op globale wijze wil vastleggen, toont niet aan waarom de oppervlaktenorm in de verordening van de verzoekende partij niet wenselijk zou zijn. Artikel 6 van de Vlaamse Wooncode laat de opname van strengere kwaliteitsnormen over aan de gemeenten. Indien de Vlaamse minister van oordeel is dat de globale minimumnorm van 12 m<sup>2</sup> in het besluit van de Vlaamse regering van 12 juli 2013 moet worden herzien, moet zij de Vlaamse regering ervan overtuigen dit besluit te wijzigen. Zij kan niet via het ministerieel goedkeuringstoezicht de opname van strengere gemeentelijke normen tegengaan omdat zij een andere globale norm wil invoeren.

8. In de memorie van antwoord en de laatste memorie werpt de verwerende partij ter zake in de eerste plaats tegen dat verzoekster nooit schriftelijk heeft geantwoord op de vragen die haar met een brief van 15 oktober 2014 met betrekking tot artikel 23 werden gesteld. Uit de brief blijkt “duidelijk de bezorgdheid van de Minister”, die vreest dat de verhoging van de oppervlakte “een aantal ongewenste gevolgen” zou hebben. Verzoekster was dus reeds vóór de bestreden beslissing op de hoogte “van het feit dat de Minister zich zorgen maakte” over de verhoging.

Ook uit het schrijven van 19 december 2014, gericht aan alle gemeenten die een gemeentelijke verordening opstelden, kon verzoekster de redenen afleiden waarom artikel 23 niet zou worden aangenomen: “Uit dit schrijven bleek reeds dat de aanvraag tot verhoging van de oppervlaktenorm

afgewezen zou worden, daar de Minister dit globaal wenste aan te pakken en hierover overleg zou plegen.” Met dit overleg in de paritaire commissie decentralisatie gaat zij niet haar bevoegdheid te buiten. Bovendien schrijft artikel 6, derde lid, van de Vlaamse Wooncode uitdrukkelijk voor dat de Vlaamse regering nadere regels kan bepalen voor de gemeentelijke verordeningen.

Ten slotte zette verzoekster zelf niet uiteen, aldus de verwerende partij, waarom zij de minimale vloeroppervlakte voor kamers met maar liefst 50 % verhoogde. Bij gebrek aan die motivering “kon de Minister niet concreet oordelen over de opportuniteit van de voorgenomen wijziging van de vloeroppervlakte voor kamers”: “Hoe kan van de minister verwacht worden dat zij concreet formuleert waarom de voorgenomen norm niet opportuun is als haar geen enkele motivering wordt aangereikt waarom de stad Oostende net een norm van 18m<sup>2</sup> voorzag.”

### *Beoordeling*

9. Gelet op artikel 6 van de Vlaamse Wooncode kan de gemeenteraad bij verordening “strengere veiligheids- en kwaliteitsnormen voor kamers opleggen dan vastgesteld door de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 5, § 2” (artikel 6, eerste lid, 2°), en geldt een dergelijke gemeentelijke verordening pas vanaf de goedkeuring door de Vlaamse regering (artikel 6, tweede lid).

Met toepassing van dat artikel 6 voorzag verzoekster in haar verordening ‘op de verhuring van kamers’ van 20 juni 2014 in artikel 23 dat in elke kamerwoning de minimale netto oppervlakte per kamer 18 m<sup>2</sup> moet bedragen.

10. Op goede grond voert verzoekster aan dat de weigering van de goedkeuring van het artikel afdoende formeel gemotiveerd moet zijn.

In de bestreden beslissing zelf is de formele motivering beperkt tot de overweging dat een minimale oppervlakte van 18 m<sup>2</sup> voor kamers “niet opportuun” is.

Dat is bepaald nietszeggend.

11. Tevergeefs tracht de verwerende partij dit te vergoelijken door te verwijzen naar de opheldering die in twee brieven, respectievelijk van 15 oktober 2014 en 19 december 2014, zou zijn gegeven.

De eerste brief betwist verzoekster te hebben ontvangen. Voorts is de brief, strikt genomen, niet meer dan een vraag om informatie over de beweegredenen die tot artikel 23 aanzetten, en de gevolgen ervan.

In de tweede brief wordt bevestigd dat de gemeenten krachtens artikel 6 van de Vlaamse Wooncode strengere veiligheids- en kwaliteitsnormen voor kamers kunnen opleggen, maar wordt niettemin ter kennis gebracht dat “clausules die de minimale oppervlaktenorm verhogen, thans niet mee [worden] opgenomen bij de goedkeuring van de gemeentelijke kamerreglementen”. Zonder te verklaren wat er met die clausules mis is, wordt alleen geponeerd dat het niet opportuun is de minimale oppervlaktenormen te verhogen via een gemeentelijke vordering op grond van artikel 6 van de Vlaamse Wooncode en dat daarom is gekozen “voor een globale aanpak”.

Noch wordt in de brieven met een minimum aan klaarheid en accuratesse geëxpliciteerd om welke precieze redenen de oppervlaktenorm van artikel 23 de Vlaamse minister bezorgd en bevreesd maakt, noch wordt er in uiteengezet waarom de concrete toepassing die verzoekster in dat artikel 23 maakte van artikel 6, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode als “niet opportuun” zou moeten wijken “voor een globale aanpak”.

12. Het verweer ten slotte dat verzoekster zelf in gebreke bleef de verhoging van de minimale vloeroppervlakte van kamers te motiveren, is zowel onjuist als niet ter zake dienend.

Verzoekster verantwoordde wel degelijk de verhoging in de aanhef van de verordening, en namelijk hierdoor “dat ook mensen die het financieel moeilijk hebben en daardoor vaak geen andere optie hebben dan in een kamer te wonen, het recht hebben om dat op een comfortabele, veilige en menswaardige manier te doen”.

Voorts heeft de Vlaamse minister het artikel 23 van de verordening van 20 juni 2014 niet afgekeurd omdat de stijging van de minimale vloeroppervlakte van kamers ongemotiveerd was, maar omdat ze niet opportuun voorkwam. Het besproken verweer is naast de kwestie.

13. De conclusie is dat de beslissing, zoals bestreden, niet afdoende formeel gemotiveerd is wat de niet-goedkeuring van artikel 23 betreft. Het middel is in die mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 19 december 2014 in zoverre het de verordening ‘op de verhuring van kamers’ van de gemeenteraad van de stad Oostende van 20 juni 2014 goedkeurt en artikel 23 van die verordening niet goedkeurt.**

**2. De Raad van State verwijst de verwerende partij in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan verzoekster verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien maart 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**