KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.673/3
VAN 3 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 12 mei 2009 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders", heeft het volgende advies gegeven:

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een tegemoetkoming in te stellen voor kandidaat-huurders van een sociale huurwoning die minimaal vijf jaar ingeschreven zijn in het inschrijvingsregister, een actuele en representatieve voorkeur hebben aangegeven voor de toewijzing van een sociale woning en in afwachting van die toewijzing een (conforme) woning op de privé-markt huren als hoofdverblijfplaats, en wier inkomen niet hoger is dan het maximumbedrag dat geldt voor de toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders (artikel 2 van het ontwerp).

Het ontwerp bevat regels betreffende het bedrag en de duur van de tegemoetkoming (artikel 7 van het ontwerp).

De potentieel rechthebbenden worden aangeschreven door het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen (hierna: het agentschap), op basis van de gegevens die het verkrijgt van de sociale verhuurders of die worden geput uit het actualisatiebestand van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW), met de vermelding dat ze in aanmerking kunnen komen voor de tegemoetkoming en met onder meer de vraag of zij de tegemoetkoming willen verkrijgen (artikelen 3 tot 5 van het ontwerp). Indien de kandidaat-huurder het hem opgezonden formulier aanvult en een aantal verklaringen aflegt, deelt het agentschap zijn beslissing omtrent het al dan niet toekennen van de tegemoetkoming mee. De termijnen en de procedures om die beslissing te betwisten worden eveneens vastgelegd (artikel 6 van het ontwerp).

Er wordt ook voorzien in een eenmalige installatiepremie als tegemoetkoming voor de verhuizing naar een conforme huurwoning (artikel 8, § 1, vierde lid, van het ontwerp).

De kandidaat-huurder moet zich ook, indien dit nog niet het geval is, engageren om zich binnen zes maanden in te schrijven bij de sociale huisvestingsmaatschappij waarvan het werkgebied zich uitstrekt tot zijn actuele woonplaats (artikel 5, tweede lid, 6/, van het ontwerp). Aan deze verplichting dient hij ook te voldoen indien hij tijdens de looptijd van de tegemoetkoming verhuist naar een huurwoning gelegen buiten het werkgebied van de sociale verhuurder waar hij was ingeschreven. Indien hieraan niet voldaan wordt, wordt de uitbetaling opgeschort (artikel 8, § 3, van het ontwerp).

Ook in andere gevallen wordt voorzien in de opschorting of de stopzetting van de tegemoetkoming (artikelen 8 en 9 van het ontwerp).

Tevens wordt er voorzien in een cumulatieverbod. De kandidaat-huurder die op basis van andere regelgeving een huursubsidie geniet of een tegemoetkoming in de huurprijs bekomt, kan weliswaar een aanvraag voor de tegemoetkoming indienen, maar enkel de hoogste tegemoetkoming zal worden uitbetaald (artikel 7, § 1, vijfde lid, van het ontwerp).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in beginsel in werking op 1 januari 2010.

3.1. Het ontworpen besluit vindt, globaal genomen, rechtsgrond in de artikelen 81, § 1, eerste lid, en 82, vierde lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: de Vlaamse Wooncode).

Luidens artikel 81, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode kan de Vlaamse Regering tegemoetkomingen verlenen als bedoeld bij de artikelen 82 en 83 van de Vlaamse Wooncode om woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden in staat te stellen een woning te bouwen, te huren of te kopen of hun woning te renoveren, te verbeteren of aan te passen. In artikel 82, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode wordt bepaald dat

zonder een voor bewoning ongeschikte of onaangepaste woning te hebben verlaten, aan de woonbehoeftige gezinnen en de alleenstaanden die een geschikte en aangepaste woning huren, een tegemoetkoming in de huurprijs kan worden verleend voor zover geen sociale huurwoning, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 22/, a) en c), van de Vlaamse Wooncode, wordt betrokken en dat de Vlaamse Regering nader de voorwaarden en de bepalingen terzake bepaalt.

3.2. Sommige bepalingen van het ontworpen besluit, namelijk de artikelen 3 en 10, verdienen evenwel nader onderzoek.

3.2.1. In artikel 3 van het ontworpen besluit wordt geregeld hoe het agentschap informatie inzake de potentieel rechthebbenden van een tegemoetkoming inzamelt. Luidens artikel 3, § 1, bezorgt elke sociale verhuurder maandelijks aan het agentschap een lijst van zijn potentieel rechthebbenden bij wijze van elektronisch bestand. Luidens artikel 3, § 2, kan de sociale verhuurder die een centrale inschrijver is, bij het opstellen van de lijst vermeld in paragraaf 1 gebruik maken van het actualisatiebestand dat de VMSW na elke actualisatie aan het agentschap bezorgt; een centrale inschrijver is een sociale verhuurder waarvan de inschrijvingsgegevens geïntegreerd zijn in het actualisatiebestand, dat het elektronisch bestand is van de wachtlijsten van de kandidaat-huurders dat door de VMSW wordt bijgehouden op basis van de periodieke actualisatie van de inschrijvingsregisters van sociale verhuurders overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociaal huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 3, § 1, houdt aldus een verplichting in ten aanzien van de sociale verhuurders, terwijl in artikel 3, § 2, een mogelijkheid wordt geboden aan de sociale verhuurders om aan die verplichting te voldoen, enerzijds, en een verplichting wordt opgelegd aan de VMSW, anderzijds.

Ondervraagd door de auditeur-verslaggever over de rechtsgrond voor artikel 3, antwoordde de gemachtigde:

> "Het «actualisatiebestand» is niet gelijk te stellen met het centraal inschrijvingsregister, vermeld in artikel 93, § 3, van de Vlaamse Wooncode. Het is niet de bedoeling via dit subsidiebesluit een centraal register op te leggen aan de sociale verhuurders, noch om regelingen te treffen m.b.t. de gewone inschrijvingsregisters. Artikel 93 en 94 lijken mij dan ook geen rechtsgrond.

.../...

> Uiteindelijk gaat het om een modaliteit die is afgesproken met de VMSW en die de mogelijkheid biedt aan de sociale verhuurders om vrijwillig hun gegevens te bezorgen aan de VMSW, die ze verwerkt in het kader van haar ondersteunende opdracht (zie art 33, § 1, eerste lid VWC), wat aanleiding geeft tot facilitering van de opdracht van de sociale verhuurders om periodiek lijsten te bezorgen aan Wonen-Vlaanderen. De Vlaamse Regering rekent er uiteraard op dat dit instrument (dat alleen maar een perfectionering behelst van het bestaande naar niet reglementair verankerde statistisch bestand van de VMSW) de sociale verhuurders zal aanzetten om daarvan gebruik te maken. Het kan dus hoogstens beschouwd worden als een prefiguratie van een toekomstig centraal inschrijvingsregister."

Uit deze verklaring dient in eerste instantie afgeleid te worden dat artikel 93, § 3, van de Vlaamse Wooncode geen rechtsgrond biedt en derhalve in het eerste lid van de aanhef dient te worden geschrapt.

Voorts wordt er door de gemachtigde geen rechtsgrond verstrekt voor de verplichting ten aanzien van de sociale verhuurders, vervat in artikel 3, § 1, van het ontworpen besluit; de Raad van State, afdeling Wetgeving, is ook geen andere decretale bepaling bekend die rechtsgrond zou kunnen bieden voor de verplichting ten aanzien van alle sociale verhuurders [1]; deze bepaling, zoals ontworpen, kan dan ook geen doorgang vinden.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat in de mate dat in artikel 3, § 2, van het ontworpen besluit de verplichting van artikel 3, § 1, herhaald wordt, hiervoor evenmin decretale rechtsgrond voorhanden is; in de mate dat bij artikel 3, § 2, de hiervoor geschetste opdracht aan de VMSW wordt opgelegd, kan ervoor rechtsgrond geboden worden door artikel 33, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

3.2.2. In artikel 59 van de Vlaamse Wooncode wordt bepaald dat "onverminderd andersluidende bepalingen (...) de terugbetalingen van subsidie of van tegemoetkomingen die krachtens de Vlaamse Wooncode verleend werden en die teruggevorderd worden omdat de begunstigden de aangegane verbintenissen of gestelde voorwaarden niet naleven, toegewezen [worden] aan het Fonds voor de Huisvesting (...). De Vlaamse regering wijst de ambtenaren aan die belast zijn met de invordering van de subsidies en

---

(1) Er kan wel gewezen worden op artikel 40, § 1, tweede lid, 3/, van de Vlaamse Wooncode waarin als erkenningsvoorwaarde voor een sociale huisvestingsmaatschappij wordt vastgesteld dat dergelijke vennootschap er zich toe verbindt de opdrachten uit te voeren die haar worden opgelegd bij de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan en bij elk ander decreet of besluit, voor zover die betrekking hebben op aspecten van het sociale woonbeleid. Deze bepaling zou hoogstens rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen verplichting ten aanzien van sociale verhuurders die zulke vennootschappen zijn.

tegemoetkomingen, evenals de ambtenaren die bevoegd zijn om hiervoor een dwangbevel op te stellen, te viseren en uitvoerbaar te verklaren. (...)".

Artikel 10 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in dat artikel 59.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 21, § 2, tweede lid, 2/, van de Vlaamse Wooncode is de Vlaamse Regering verplicht advies te vragen aan de Vlaamse Woonraad over "de ontwerpen van reglementair of organiek besluit van de Vlaamse Regering die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet met betrekking tot het woonbeleid en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn".

Al is het in de eerste plaats de Vlaamse Regering die dient te oordelen welke besluiten kunnen worden beschouwd als basisuitvoeringsbesluiten inzake woonbeleid, wijst de Raad van State er toch op dat deze beoordeling niet geheel vrijblijvend is ten aanzien van de wettigheid van dergelijk besluit. Wanneer duidelijk is dat een besluit dient te worden beschouwd als een basisuitvoeringsbesluit en het advies van de Vlaamse Woonraad over het ontwerp ervan niet ingewonnen werd, dan werd er bij de totstandkoming van dit besluit niet voldaan aan een substantieel vormvereiste.

In de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit dat voor advies voorligt, wordt geargumenteerd dat het ontwerp niet kan worden beschouwd als een basisuitvoeringsbesluit van de Vlaamse Wooncode daar het ontworpen stelsel van betoelaging gericht is op individuele steunverlening in een overgangsperiode, met name de toewijzing van een sociale huurwoning.

Op aangeven van de Inspectie van Financiën, die er in haar advies op wijst dat het voorliggende ontwerp een belangrijke beleidsombuiging inhoudt en zich afvraagt welke besluiten dan wel basisbesluiten zijn als dit besluit dat niet is, heeft de minister, bevoegd voor de huisvesting, het voorontwerp toegelicht aan de Vlaamse Woonraad, die er op 1 april 2009 een bespreking aan heeft gewijd. Daarenboven dient erop te worden gewezen dat, bij gebreke van voldoende sociale huurwoningen, het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wellicht een langdurige en uitgebreide toepassing zal kennen.

Over het ontwerp lijkt dan ook officieel aan de Vlaamse Woonraad advies te moeten worden gevraagd.

Zo het vervullen van dit vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen aan het ontwerp, zullen die wijzigingen alsnog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. Zo het advies van de Vlaamse Woonraad ingewonnen wordt, dient hiervan melding in de aanhef gemaakt te worden.

Artikel 1

7. Het verdient aanbeveling de definitie van "actuele en representatieve voorkeur", in artikel 1, 2/, te verduidelijken zoals het is toegelicht in de nota aan de Vlaamse Regering.

8. Het verdient aanbeveling de definitie van "startdatum", in artikel 1, 15/, te laten aanvangen met de vermelding van de draagwijdte die deze datum heeft, namelijk de datum vanaf wanneer het recht op de tegemoetkoming lijkt te ontstaan voor de rechthebbende.

Artikel 6

9. Luidens artikel 6, § 1, derde lid, wordt aan de kandidaat-huurder de reden medegedeeld waarom hij geen rechthebbende van een tegemoetkoming is.

In zoverre hiermee wordt verwezen naar de formele motivering die wordt opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is dit tegelijk overbodig en misleidend. Overbodig omdat de formele motiveringsplicht reeds op zich uit de wet van 29 juli 1991 voortvloeit. Misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verregaandere motiveringsplicht dan dewelke voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 wordt beoogd, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient de verplichting tot vermelding van de motivering in dit artikel te vervallen en kan volstaan worden met de verplichting de beslissing mede te delen in dit artikel op te nemen.

Artikel 7

10. In artikel 7, § 1, vijfde lid, wordt verwezen naar het "besluit van de Vlaamse Regering, vermeld in artikel 14 van het Huursubsidiebesluit".

Men verwijze in die bepaling beter rechtstreeks naar het "besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 1991 tot instelling van individuele huursubsidies en een installatiepremie bij het betrekken van een gezonde of aangepaste huurwoning".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS