

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.433/3
VAN 12 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 mei 2012 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de erkennings- en subsidievoorwaarden voor de ondersteuningsstructuur voor de initiatieven ter bevordering van de positie van de kandidaat-huurders en huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting’, 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 beperkt tot 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 tot het vaststellen van de voorwaarden tot erkenning en subsidiëring van de ondersteuningsstructuur voor de initiatieven ter bevordering van de positie van kandidaat-huurders en huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting (hierna: de ondersteuningsstructuur), en tot het bepalen van de gevallen waarin de erkenning van die structuur kan worden ingetrokken en de subsidiëring geheel of gedeeltelijk kan worden stopgezet of teruggevorderd. Na een inleidend hoofdstuk met definities, worden de opdrachten van de te erkennen ondersteuningsstructuur bepaald (hoofdstuk 2), worden de erkenning en de subsidiëring ervan nader geregeld (hoofdstuk 3), wordt voorzien in de mogelijkheid om de erkenning in te trekken en om de subsidiëring stop te zetten en, in een bepaald geval, ook terug te vorderen bij niet-naleving van de subsidievoorwaarden of bij misbruik (hoofdstuk 4), en zijn slotbepalingen opgenomen (hoofdstuk 5).

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in de artikelen 57 en 58 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: Vlaamse Wooncode). Daarmee kan worden ingestemd, onder voorbehoud evenwel van wat volgt.

3.1. Artikel 57 van de Vlaamse Wooncode werd vervangen bij artikel 8 van het decreet van 23 maart 2012 ‘tot overname van personeelsleden van de vzw Vlaams Overleg Bewonersbelangen door de VSMW en het Agentschap Wonen-Vlaanderen en houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode wat de huurdiensten betreft’, terwijl artikel 58 van de Vlaamse Wooncode werd gewijzigd bij artikel 9 van dat decreet. Het zijn de aldus vervangen, respectievelijk gewijzigde artikelen 57 en 58 van de Vlaamse Wooncode die (in de eerste plaats) rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

De genoemde artikelen 8 en 9 van het decreet van 23 maart 2012 zijn evenwel nog niet in werking getreden nu nog geen besluit tot inwerkingstelling van die artikelen in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.¹ Het te nemen besluit kan derhalve slechts op

¹ Luidens artikel 13 van het decreet van 23 maart 2012 treedt het in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

1 september 2012 in werking treden, zoals in artikel 12 ervan is bepaald, zo ook het decreet van 23 maart 2012 op die datum in werking is getreden of treedt.

3.2. Artikel 2, 1° tot 3°, van het ontwerp bevat een gedeeltelijke parafrasering van (het vervangen, nog in werking te treden) artikel 57, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, wat zou dienen te blijken door in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp de zinsnede ‘overeenkomstig artikel 57, derde lid, van de Vlaamse Wooncode,’ in te voegen tussen het woord ‘heeft’ en de woorden ‘als opdracht’. De nadere specificering, in artikel 2, 1° en 2°, van het ontwerp,² van de *sub* artikel 57, derde lid, 1° en 2°, van de Vlaamse Wooncode omschreven taken van de ondersteuningsstructuur steunt overigens eerder op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met het genoemde artikel 57, derde lid, 1° en 2°, van de Vlaamse Wooncode, dan op de bij artikel 57, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode aan de Vlaamse Regering verleende delegatie.

3.3. De *sub* artikel 2, 4°, van het ontwerp omschreven opdracht komt niet voor onder de bij artikel 57, derde lid, van de Vlaamse Wooncode omschreven opdrachten, zodat de vraag rijst of er voor artikel 2, 4°, van het ontwerp wel voldoende rechtsgrond bestaat. Hierop gewezen, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Deze vierde opdracht, het optreden als belangenbehartiger, wil in het algemeen benadrukken en expliciteren dat de belangen van de kandidaat-huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting het centrale uitgangspunt vormen bij de uitvoering van haar taken als ondersteuningsstructuur. De belangenbehartiging is inherent aan de algemene opdracht van de ondersteuningsstructuur naar initiatieven met het oog op de bevordering van de positie van de kandidaat-huurders en huurders.”

Die uitleg neemt niet weg dat de taken van de ondersteuningsstructuur krachtens artikel 57, derde lid, van de Vlaamse Wooncode betrekking hebben op de erkende huurdersbonden, de bewonersgroepen in de sociale huisvesting of op andere organisaties en instanties, en niet op de kandidaat-huurders als zodanig. Artikel 2, 4°, van het ontwerp ontbeert derhalve rechtsgrond en dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.4. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald onder welke voorwaarden de erkenning als ondersteuningsstructuur kan worden ingetrokken en de subsidiëring geheel of gedeeltelijk kan worden stopgezet of kan worden teruggevorderd.

² Artikel 2, 3°, van het ontwerp is daarentegen een letterlijke overname van artikel 57, derde lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode.

3.4.1. Artikel 57, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de erkenning als ondersteuningsstructuur kan worden ingetrokken als de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd, maar bevat geen delegatie aan de Vlaamse Regering om deze intrekking nader te regelen. Evenwel zouden de in artikel 9 van het ontwerp opgesomde gevallen kunnen worden beschouwd als de nadere uitwerking van artikel 57, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, zodat artikel 9 van het ontwerp, voor zover ze op de intrekking van de erkenning betrekking heeft, zou kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met die bepaling van de Vlaamse Wooncode.

3.4.2. In de bij artikel 58 van de Vlaamse Wooncode vervatte delegatie om de voorwaarden voor de toekenning van subsidies te regelen, zou ook de bevoegdheid kunnen worden gelezen om de stopzetting ervan te regelen, zodat dit artikel rechtsgrond zou kunnen bieden aan artikel 9 van het ontwerp in zoverre het op dat laatste betrekking heeft, onder voorbehoud evenwel van hetgeen *sub* 9 wordt opgemerkt.

3.4.3. In zoverre in artikel 9, 3°, van het ontwerp ook de terugvordering van subsidies wordt geregeld, zou die bepaling rechtsgrond kunnen vinden in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer de regels voor de terugvordering van verleende subsidies kan vaststellen. Ook hier dient evenwel rekening te worden gehouden met hetgeen *sub* 9 wordt opgemerkt.

VORMVEREISTEN

4. In het op 10 mei 2012 verleende akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting wordt als voorwaarde gesteld dat “in het besluit wordt opgenomen dat de werkingskosten zullen worden geïndexeerd volgens de in de begrotingsinstructies voorziene indexparameter voor werkingskosten”.

Bij gebreke aan kennis van de genoemde begrotingsinstructies en onverminderd opmerking 7, kan niet worden beoordeeld of artikel 8 van het ontwerp aan deze voorwaarde voldoet. Zo niet, dient dat artikel te worden aangepast of dient een nieuw begrotingsakkoord te worden gevraagd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Conform hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, alsmede een lid (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende de regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’;
- dient in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) te worden verwezen naar artikel 57 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *vervangen bij het decreet van 23 maart 2012* en naar artikel 58 ervan, *gewijzigd bij het decreet van 23 maart 2012*.

Artikel 4

6. In artikel 4, derde lid, *in fine*, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “gemotiveerde” beslissing van de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting.

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 zulks 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 meer verregaande motiveringsplicht dan dewelke voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 wordt beoogd, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, dient het woord “gemotiveerde” in de genoemde bepaling te vervallen.

Artikel 6

7. Artikel 6, § 1, eerste zin, van het ontwerp bepaalt dat de subsidie-enveloppe 320.500 euro per kalenderjaar bedraagt. In dat verband dient erop te worden gewezen dat dat bedrag slechts kan gelden voor zover er voor de geregelde subsidiëring voor het betreffende begrotingsjaar voldoende kredieten zijn uitgetrokken. Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ keurt immers elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de begrotingsdecreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door de genoemde bepaling uit het ontwerp, en worden erdoor zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast.

Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde dat dient te worden verduidelijkt dat het om een maximumbedrag gaat. Daaraan dient nog te worden toegevoegd dat het toekennen van de subsidies zelf afhankelijk is van de beschikbare begrotingskredieten, zoals overigens in het rechtsgrond biedende artikel 58 van de Vlaamse Wooncode wordt bepaald.

8. In zoverre het niet-verschuldigd zijn van de subsidies waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 6, § 2, derde lid, van het ontwerp verband zou houden met één van de gevallen bedoeld in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’³, dient erop te worden gewezen dat krachtens dat laatste artikel de subsidie onmiddellijk dient te worden terugbetaald, zodat in die hypothese niet kan worden bepaald dat de niet-verschuldigde subsidies worden afgetrokken van nog uit te betalen voorschotten of worden aangerekend bij de afrekening voor het volgende kalenderjaar. Artikel 6, § 2, derde lid, van het ontwerp dient gelet hierop te worden herbekeken.

Artikel 9

9. In artikel 9 van het ontwerp worden de gevallen bepaald waarin de uitbetaling van de subsidies geheel of gedeeltelijk kan worden stopgezet. In één van die gevallen worden de subsidies ook teruggevorderd (artikel 9, 3°, van het ontwerp).

³ Die wet is van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’.

In dat verband dient te worden gewezen op artikel 13 van de reeds genoemde wet van 16 mei 2003, dat luidt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde

1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;

2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;

3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

Artikel 9, 1° en 2°, van het ontwerp is met dat artikel niet in overeenstemming in zoverre in de erin bepaalde gevallen de subsidie slechts – en zelfs mogelijks slechts gedeeltelijk – kan worden *stopgezet*, terwijl in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 gewag wordt gemaakt van de “*onmiddellijke terugbetaling*” van de subsidies.

Daarenboven wordt in artikel 13, 3°, van de wet van 16 mei 2003 ook voorzien in een onmiddellijke terugvordering van de subsidies wanneer de begunstigde ervan de in artikel 13 van de wet bedoelde controle verhindert. Van die hypothese wordt in artikel 9 van het ontwerp evenwel geen gewag gemaakt⁴, wat dient te worden verholpen.

10. In artikel 9, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat in het erin bedoelde geval de sanctie slechts kan worden opgelegd nadat de ondersteuningsstructuur wordt gehoord, terwijl dat niet zo is in de gevallen bedoeld in artikel 9, 2° en 3°, van het ontwerp. Nochtans gaat het ook in die laatste bepalingen om gevallen waarin een zwaarwichtige maatregel jegens de ondersteuningsstructuur kan worden genomen en met betrekking tot dewelke de hoorplicht evenzeer geldt. Die plicht dient derhalve te worden uitgebreid tot de gevallen bedoeld in artikel 9, 2° en 3°, van het ontwerp.

⁴ De gevallen die thans zijn opgesomd in artikel 9 van het ontwerp, kunnen wel als een specificatie van de gevallen opgesomd in 1° en 2° van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 worden beschouwd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS