

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.507/3
VAN 26 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 11 juni 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 bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren', 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorwaarden te bepalen inzake de erkenning en de subsidiëring van sociale verhuurkantoren.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2004 ‘houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren’.

2.2. In hoofdstuk 1 worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gehanteerd en in hoofdstuk 2 worden de opdrachten van het sociaal verhuurkantoor omschreven.

Hoofdstuk 3 bevat bepalingen over de woningkwaliteit.

Hoofdstuk 4 handelt over de erkenning van de sociale verhuurkantoren. In de afdelingen 1 en 2 worden respectievelijk de voorwaarden voor de erkenning en de procedure voor die erkenning bepaald en in afdeling 3 wordt aan de sociale verhuurkantoren opgedragen om een jaarverslag op te stellen.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de subsidiëring. In afdeling 1 worden de voorwaarden bepaald inzake de subsidiëring van de sociale verhuurkantoren, in afdeling 2 wordt de aanvraag voor subsidies geregeld en in afdeling 3 de uitbetaling van de subsidie en de vorming van reserves. Afdeling 4 bevat voorschriften in verband met de boekhouding en de rapportering.

Hoofdstuk 6 handelt over de intrekking van de erkenning en de terugvordering van subsidies.

Hoofdstuk 7 bevat bepalingen die ertoe strekken andere besluiten te wijzigen en hoofdstuk 8 bevat een aantal slot- en overgangsbepalingen.

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontwerp wordt geboden door de artikelen 56 en 58 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode).

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp moet echter worden opgemerkt dat er ofwel geen rechtsgrond is, ofwel deze bepalingen niet in overeenstemming zijn met de rechtsgrond, ofwel de rechtsgrond wordt geboden door een andere bepaling dan één van de artikelen die worden vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

3.2.1. In artikel 2 van het ontwerp worden de opdrachten van het sociaal verhuurkantoor omschreven.

3.2.1.1. Luidens artikel 2, eerste lid, 2°, heeft een sociaal verhuurkantoor als opdracht “het uitvoeren van de basisbegeleidingstaken, vermeld in artikel 29*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur¹ en de huurders begeleiden om hen vertrouwd te maken met hun rechten en plichten als huurder”.

Artikel 2, eerste lid, 2°, kan slechts rechtsgrond vinden in artikel 56, § 1, van de Vlaamse Wooncode voor zover de basisbegeleidingstaken die worden vermeld in artikel 29*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur beperkt zijn tot haar eigen huurders en niet tot de doelgroep omschreven in het voornoemde artikel 29*bis*.

3.2.1.2. In artikel 2, eerste lid, 4°, wordt bepaald dat het sociaal verhuurkantoor “met de lokale besturen en woon- en welzijnsactoren [dient te] overleggen en samen[te]werken en, als dat wenselijk is, zelf het initiatief [dient te] nemen om lokale samenwerkingsverbanden op te zetten”.

In die bepaling omschreven opdrachten lijken niet te kunnen worden ingepast in de opdrachten waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 56 van de Vlaamse Wooncode. De in artikel 56, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid om aanvullende voorwaarden op te leggen om erkend te worden als huurdienst, reikt niet zo ver dat op grond van die bepaling bijkomende verplichtingen kunnen worden opgelegd die verder reiken dan deze vervat in het genoemde artikel 56.

¹ Bedoeld wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’.

Bij gebrek aan rechtsgrond dient artikel 2, eerste lid, 4°, uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2.2. Artikel 3 van het ontwerp bevat bepalingen in verband met de woningkwaliteit. Zo wordt onder meer bepaald dat de Vlaamse minister bevoegd voor wonen (hierna: de minister), strengere bezettingsnormen kan opleggen dan de normen die opgenomen zijn in het technisch verslag vermeld in artikel 5 van het Woonkwaliteitsbesluit² en in artikel 3 van het Kamerbesluit³ (artikel 3, eerste lid) en dat het sociaal verhuurkantoor alvorens een hoofdhuurovereenkomst te sluiten met het oog op de onderverhuring van een woning of een kamer, een conformiteitsonderzoek dient aan te vragen naar gelang het geval bij het agentschap⁴ of bij de gemeente.

Gevraagd welke bepaling van de Vlaamse Wooncode hiervoor rechtsgrond kan bieden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Op basis van artikel 56, derde lid van de Vlaamse Wooncode, kan de Vlaamse regering aanvullende voorwaarden opleggen om erkend te worden, onder meer wat representativiteit, schaalgrootte, ... betreft. Het is geen exhaustieve opsomming en kan dus aangevuld worden. Daarnaast is er ook artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode, dat de VR toelaat de procedure te bepalen om de conformiteit vast te stellen. Wellicht moet die paragraaf ook vermeld worden in de aanhef van het ontworpen besluit.”

Wat betreft artikel 56 van de Vlaamse Wooncode, dient te worden opgemerkt dat op grond van dit artikel de Vlaamse Regering enkel aanvullende erkenningsvoorwaarden kan opleggen aan de sociale verhuurkantoren, doch geen voorwaarden kan bepalen in verband met de door deze te verhuren woningen. De rechtsgrond voor artikel 3 dient dan ook te worden gezocht in artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode.

3.2.3. In de artikelen 10 tot 12 van het ontwerp wordt de procedure voor de aanvraag van een subsidie geregeld.

Deze artikelen kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 58 van de Vlaamse Wooncode.

² Bedoeld wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’.

³ Bedoeld wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers’.

⁴ Bedoeld wordt het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen.

3.2.4. Voor de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992⁵ (artikel 18 van het ontwerp), aan het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007⁶ (artikel 19 van het ontwerp) en aan het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2012⁷ (artikel 20 van het ontwerp) dient rechtsgrond te worden gezocht in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de te wijzigen bepalingen. Het staat aan de stellers van het ontwerp om de aanhef op dit punt aan te vullen.

3.2.5. Artikel 25 van het ontwerp strekt ertoe artikel 60 van het decreet van 29 april 2011 'houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen' in werking te laten treden. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 79 van het voornoemde decreet van 29 april 2011.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 3

5. Luidens artikel 3 dient het sociaal verhuurkantoor alvorens een hoofdhuurovereenkomst te sluiten met het oog op de onderverhuring van een woning of een kamer, een conformiteitsonderzoek aan te vragen naar gelang het geval bij het agentschap⁸ of bij de gemeente.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 'houdende instelling van een aanpassingspremie en een verbeteringspremie voor woningen'.

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 'tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode'.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2012 'tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren in de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen'.

⁸ Bedoeld wordt het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen.

Gevraagd hoe deze conformiteit zal worden vastgesteld en bewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De conformiteit wordt vastgesteld aan de hand van het technisch verslag dat vermeld wordt in artikel 3 en 5 van het zogenaamde Kwaliteitsbesluit (BVR 6/10/1998) voor de woningen en in artikel 3 van het zogenaamde Kamerbesluit (BVR 3/10/2003) voor de kamers. Eventuele niet-conformiteit volgt uit de toepassing van de criteria, vermeld in artikel 18 van het Kwaliteitsbesluit (voor woningen) en in artikel 5 van het Kamerbesluit (voor kamers).”

Artikel 3 dient in het licht van deze toelichting te worden aangevuld.

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan moet worden voldaan om als sociaal verhuurkantoor te kunnen worden erkend.

Aangezien in artikel 56, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode reeds erkenningsvoorwaarden worden vermeld, verdient het aanbeveling dat in artikel 4 ook aan deze voorwaarden zou worden gerefereerd (bijvoorbeeld “Onverminderd de voorwaarden bepaald in artikel 56 van de Vlaamse Wooncode moet de aanvrager ...”).

Artikel 5

7. In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “gemotiveerde” beslissing van de minister.

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 7

8. Luidens artikel 7 van het ontwerp dient het sociaal verhuurkantoor een jaarverslag op te maken.

Hoewel het bepaalde in dat artikel niet wordt vermeld bij de in artikel 4 van het ontwerp bepaalde erkenningsvoorwaarden, dient het ontegensprekelijk als een erkenningsvoorwaarde te worden beschouwd. Het bepaalde in artikel 7 dient dan ook als een erkenningsvoorwaarde in artikel 4 te worden opgenomen.

Artikel 9

9. In artikel 9, § 2, eerste lid, 6°, van het ontwerp wordt als subsidiëringsvoorwaarde bepaald dat het sociaal verhuurkantoor een “aaneengesloten werkingsgebied” dient na te streven, waarbij rekening wordt gehouden met de woningen in huur tijdens het voorgaande kalenderjaar.

Het naleven van die voorwaarde lijkt weinig toetsbaar en daarom moeilijk als subsidiëringsvoorwaarde te kunnen worden opgelegd. De stellers van het ontwerp dienen daarom te onderzoeken of deze voorwaarde wel kan worden gehandhaafd.

10. Luidens artikel 9, § 3, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp wordt de aanvullende subsidie-enveloppe toegekend als het aantal woningen, vermeld in § 2, eerste lid, 7°, respectievelijk meer bedraagt dan vijftig en honderd. In artikel 9, § 2, eerste lid, 7°, wordt echter enkel gewag gemaakt van “minstens vijftig woningen in huur”.

Vermoedelijk beogen de stellers van het ontwerp te verwijzen naar de “aanvullende subsidie-enveloppe” in artikel 13, eerste en tweede lid, van het ontwerp, waarin gewag wordt gemaakt van het toekennen van deze “aanvullende subsidie-enveloppe” respectievelijk voor “de 51ste tot en met de 99ste woning” en “vanaf de 101ste woning”.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of artikel 9, § 3, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp niet moet worden aangepast.

Artikel 13

11. In de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, wordt vermeld: “[v]oor een SVK dat reeds gesubsidieerd wordt bij inwerkingtreding van dit besluit,

begint de betreffende termijn te lopen vanaf 1 januari 2013.”⁹ Dat blijkt echter niet uit de tekst van artikel 13.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“In artikel 13, derde en vierde lid, zal de tweede zin telkens worden aangepast als volgt: ‘Een erkend en gesubsidieerd sociaal verhuurkantoor die op datum van inwerkingtreding van dit besluit ...’.

Het is niet duidelijk hoe met deze aanpassing hieraan tegemoet wordt gekomen.

12. In artikel 13 worden de maximumbedragen voor de basissubsidie-enveloppe en de aanvullende subsidie vastgesteld.

In acht genomen dat overeenkomstig artikel 58 van de Vlaamse Wooncode het toekennen van subsidies, conform de ter zake geldende beginselen, afhankelijk is van de beschikbare begrotingskredieten, dient artikel 13 zo te worden begrepen dat de erin vermelde bedragen slechts kunnen gelden voor zover er daartoe voor het betreffende begrotingsjaar voldoende kredieten zijn uitgetrokken.

13. Luidens artikel 13, zevende lid, van het ontwerp kan de minister een “gemotiveerde” afwijking toestaan van de vermindering met 10%, vermeld in het vijfde lid van dit artikel, op voorwaarde dat het sociaal verhuurkantoor voldoende geobjectiveerd aantoonst waarom de vooropgestelde woninggroei niet werd gehaald. Daarbij moeten minstens twee van de in de genoemde bepaling vermelde redenen of realisaties kunnen worden aangetoond.

Het verdient aanbeveling het woord “gemotiveerde” weg te laten (zie opmerking 7) en te bepalen dat bij het toestaan van een afwijking in de motivering van de beslissing tot uiting moet worden gebracht, dat minstens twee van de vereiste “redenen of realisaties” voorhanden zijn.

Artikel 17

14. In artikel 17, tweede lid, van het ontwerp worden de gevallen bepaald waarin de uitbetaling van de subsidies geheel of gedeeltelijk kan worden stopgezet of teruggevorderd.

⁹ Nota aan de Vlaamse Regering, Artikelsgewijze bespreking, p. 16.

In dat verband dient te worden gewezen op 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’¹⁰, 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 17, tweede lid, 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 12 van de wet bedoelde controle verhindert. Van die hypothese wordt in artikel 17, tweede lid, van het ontwerp evenwel geen gewag gemaakt, wat dient te worden verholpen.

Artikel 22

15. Artikel 22, tweede lid, van het ontwerp luidt:

“De sociale verhuurkantoren die subsidiegerechtigd zijn op basis van een subsidiebesluit dat steunt op het besluit, vermeld in artikel 21, worden geacht voor de periode, vermeld in het subsidiebesluit, voor subsidie in aanmerking te komen overeenkomstig de bepalingen van dit besluit.”

Om toelichting gevraagd naar de precieze draagwijdte van deze bepaling heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het heeft enkel betrekking op de periode waarvoor de reeds gesubsidieerde SVK’s in aanmerking komen voor de subsidiëring volgens de bepalingen van het

¹⁰ 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’.

ontwerpbesluit. In uitvoering van het BVR van 6 februari 2004, artikel 13, § 1, wordt met name een individueel subsidiebesluit betekend aan het SVK met onder meer vermelding van de periode waarin het SVK in aanmerking komt voor de basissubsidie-enveloppe. In het tweede lid van artikel 22 van het ontwerpbesluit wordt bepaald dat de gesubsidieerde SVK's voor subsidie in aanmerking komen volgens de bepalingen van het ontwerpbesluit voor de (resterende) periode opgenomen in het individueel subsidiebesluit in uitvoering van het BVR van 6 februari 2004."

Het zou aanbeveling verdienen dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp preciezer zou worden geformuleerd.

16. Artikel 22, derde lid, van het ontwerp luidt:

"Voor de subsidies die met toepassing van het besluit, vermeld in artikel 21, toegekend zijn, blijven de bepalingen van dat besluit nog van toepassing."

Betreffende deze bepaling om toelichting gevraagd, alsook naar de verhouding van deze bepaling tot het tweede lid van artikel 22 van het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Het derde lid heeft betrekking op het toezicht op en de subsidie-afrekening van de subsidies toegekend op basis van het BVR van 6 februari 2004 voor het werkingsjaar 2012 en eventueel voorgaande jaren, en dit na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit."

Ook hier zou het sterk aanbeveling verdienen dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp preciezer zou worden geformuleerd.

17. Artikel 22, vierde lid, van het ontwerp luidt:

"Als twee of meer sociale verhuurkantoren niet voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel 4, eerste lid, 4°, moeten de betrokken sociale verhuurkantoren uiterlijk op 30 juni 2016 voldoen aan die voorwaarde. In tussentijd mogen de sociale verhuurkantoren geen samenvallende inhuurnamescreeren in gemeenten waar er nog geen samenvallende inhuurnames waren. Aan de voorwaarde is voldaan als in een schriftelijke overeenkomst tussen de betrokken sociale verhuurkantoren het huren van bijkomende woningen in de betreffende gemeenten uitdrukkelijk wordt overgedragen aan één van de betrokken sociaal verhuurkantoren en deze overdracht leidt tot aaneengesloten werkingsgebieden zonder samenvallende inhuurnames. Als de betrokken sociale verhuurkantoren niet tot overeenstemming komen, beslist de Vlaamse Regering, nadat de betrokken actoren zijn gehoord, op basis van het aantal woningen, de huurtermijn en het advies van het lokaal woonoverleg."

Het is niet duidelijk welke beslissing de Vlaamse Regering precies kan nemen op grond van artikel 22, vierde lid, vierde zin. Mag ze bijvoorbeeld beslissen dat de erkenning van één van beide sociale verhuurkantoren wordt ingetrokken, kan ze een fusie opleggen of mag ze bepalen dat het huren van bepaalde woningen in een bepaald werkingsgebied van het ene kantoor wordt overgedragen aan het andere kantoor?

Aangezien het niet duidelijk is wat de precieze draagwijdte is van de bevoegdheid die bij artikel 22, vierde lid, vierde zin, wordt toegekend aan de Vlaamse Regering, kan de Raad van State die bepaling niet toetsen aan hogere rechtsnormen. Niettegenstaande dat gegeven, wenst de Raad van State toch op te merken dat welke beslissing de Vlaamse Regering ook kan nemen, ze haar beslissing steeds zal moeten steunen op criteria die proportioneel zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS