



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.162/3
van 23 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
financiering van verrichtingen in het kader van sociale
woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten'

Op 5 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2012.

*

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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe alle financieringsmechanismen in de sociale huisvesting te bundelen tot één geheel. Daarnaast worden de financieringsvoorwaarden voor de realisatie van sociale huurwoningen aangepast en wordt de berekening van de gewestelijke sociale correcte (GSC) grondig gewijzigd.

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die in de aanhef worden vermeld, met uitzondering van de hierna volgende gevallen. De Raad van State moet evenwel zelfs bij dit onderzoek enig voorbehoud formuleren, gelet op de grote complexiteit van het ontwerp op dat vlak en op de huidige overbevraging van de kamer.

4.1. Wat betreft het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) moet de verwijzing naar de artikelen 2, §§ 1, tweede lid, en 2, en 28, § 2, vierde lid, worden weggelaten, aangezien deze bepalingen geen rechtsgrond blijken te bieden voor enige bepaling van het ontworpen besluit. Er moet daarentegen wel een verwijzing worden toegevoegd naar:

- artikel 33, § 1, vierde lid, dat mede rechtsgrond biedt voor artikel 4 van het ontworpen besluit;
- artikel 33, § 3, tweede lid, dat rechtsgrond biedt voor artikel 44 van het ontworpen besluit;
- artikel 44, dat mede rechtsgrond biedt voor artikel 10 van het ontworpen besluit;
- artikel 59, dat rechtsgrond biedt voor artikel 33, tweede zin, van het ontworpen besluit.

4.2. Wat betreft het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ moet een verwijzing worden toegevoegd naar de artikelen 4.1.20, 4.1.21 en 4.1.22, die rechtsgrond bieden voor artikel 53 van het ontworpen besluit.

4.3. Artikel 32 van het ontworpen besluit, dat de inhoud herneemt van artikel 42/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten’, vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 29bis, § 1, van

¹ Gelet op de toegemeten termijn en de huidige overbevraging van de kamer, heeft de Raad van State slechts een summier onderzoek van het ontworpen besluit kunnen verrichten. Uit de vaststelling dat in dit advies over een bepaling niets wordt opgemerkt, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over kan worden opgemerkt. Evenmin betekent het gegeven dat over een bepaling wel iets wordt opgemerkt, dat er niets meer kan over worden opgemerkt.

de Vlaamse Wooncode. Die stelling kan evenwel niet worden bijgetreden: in zoverre de ontworpen bepaling betrekking heeft op de controle op de aanwending van tenlastenemingen en subsidies bedoeld in hoofdstuk 3 van het ontworpen besluit, kan ervoor geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 29bis, § 1, van de Vlaamse Wooncode, dat enkel betrekking heeft op het toezicht op verrichtingen bedoeld in titels V, VI en VII van die code.

Om dezelfde reden vindt ook artikel 50 van het ontworpen besluit, waarbij het hoofdstuk wordt opgeheven dat het voornoemde artikel 42/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 bevat, geen rechtsgrond in artikel 29bis, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

4.4. De artikelen 54 tot 60 van het ontworpen besluit strekken ertoe wijzigingen aan te brengen in bijlage I van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma’s in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten’. In bijlage I van dat besluit worden de prijsnormen vastgesteld waaraan de door de private bouwheren en verkavelaars verwezenlijkte sociale woningen en sociale kavels opgericht ter uitvoering van een sociale last als vermeld in artikel 4.1.16 van het decreet van 27 maart 2009, moeten voldoen. In zijn advies nr. 46.477/3 van 7 mei 2009 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009² en waarbij onder meer die bijlage I is ingevoegd in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

“Vooreerst wordt in het decreet van 27 maart 2009 voor het aspect van de prijsnorm bij privé-initiatief uitdrukkelijk verwezen naar ‘de reglementaire normen die gelden in hoofde van de sociale huisvestingsmaatschappijen’ (artikel 4.1.20, § 3), naar ‘de door de Vlaamse Regering vastgestelde voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen’ (artikel 4.1.22 - sociale koopwoningen en sociale kavels) en naar ‘de verkoopprijs’ die ‘ten hoogste gelijk [is] aan de subsidiabele prijsplafonds die worden bepaald in de reglementering betreffende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen, zoals bepaald krachtens artikel 38 van de Vlaamse Wooncode’ (artikel 4.1.21, § 1, tweede lid).

In acht genomen de opmerkingen *sub* 3.2.2 inzake de rechtsgrond voor wat de publieke sector betreft, verdient het aanbeveling ook hier in een duidelijkere decretale rechtsgrond voor de vaststelling van prijsnormen in de private sector te voorzien.

Bovendien lijkt geen rekening te worden gehouden met de verwijzing naar de regels die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen.

Het vaststellen van een bijlage I waarbij de prijsnormen worden bepaald van de private sector, lijkt de bedoeling van de decreetgever om de algemene regels die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen ook in de private sector toe te passen, te omzeilen. De stellers van het ontwerp interpreteren de genoemde artikelen 4.1.21 en 4.1.22 zo dat de Vlaamse Regering hierbij gemachtigd wordt om de prijszetting te

² Besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma’s in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen als gevolg van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid’.

bepalen in de private sector en daarbij af te wijken van de algemene regels zoals vastgelegd in de ontworpen bijlage V. Nochtans lijkt het erop dat de decreetgever met artikel 4.1.20, § 4, van het decreet van 27 maart 2009 net een specifieke regeling onmogelijk beoogde te maken.

Ook is het onduidelijk hoe de artikelen 4.1.20 en 4.1.21 van het decreet van 27 maart 2009 de berekening van de pre-financiering voor de bouw van de sociale huurwoningen kunnen gronden. Deze artikelen verwijzen niet naar het in de ontworpen bijlage I bedoelde systeem van pre-financiering.”

Uit het hiervóór geciteerde advies blijkt dat een uitdrukkelijke rechtsgrond voor die bijlage I ontbrak. Ook nu dient de Raad van State vast te stellen dat een specifieke rechtsgrond ontbreekt om deze bijlage I te wijzigen. Bijgevolg moeten de artikelen 54 tot 60 uit het ontwerp worden weggelaten.

4.5. Bij artikel 61 van het ontworpen besluit wordt een wijziging aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘houdende de facultatieve subsidiëring van sociale huisvestingsmaatschappijen voor proefprojecten sociale passiefwoningen’. Volgens de gemachtigde moet voor die ontworpen bepaling rechtsgrond worden gezocht in het decreet van 21 december 2007 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008’.

Nog afgezien van de vraag of een regeling die niet beperkt is in de tijd, zoals het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008,³ wel rechtsgrond kan vinden in een begrotingsbepaling, allicht gelezen in samenhang met 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’, kan de aangehaalde begrotingsbepaling, die betrekking heeft op het begrotingsjaar 2008, thans zeker geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen bepaling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Gelet op hetgeen *sub 4* werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moeten het derde en het vierde lid van de aanhef worden aangepast.

DISPOSITIEF

Artikel 16

6. In artikel 16, §§ 1 en 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de toekenning van de tenlasteneming of subsidie aan de initiatiefnemer wordt betekend. Het is evenwel niet duidelijk

³ Het ontwerp dat heeft geleid tot dit besluit werd overigens niet om advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

wat er gebeurt als de tenlasteneming of subsidie niet wordt toegekend. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Uiteraard dient de beslissing tot niet-toekenning van de tenlasteneming of subsidie eveneens aan de initiatiefnemer betekend te worden. Er wordt voorgesteld dit te verduidelijken in het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.”

De ontworpen bepaling dient in die zin te worden aangevuld.

Artikel 33

7. In de eerste zin van artikel 33 van het ontwerp wordt enkel de inhoud hernomen van de decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen. Deze zin moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS