RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.425/1
van 27 juni 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’

Op 27 mei 2013 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, verlengd met een dag, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2013.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de bepalingen met betrekking tot de kwaliteitsbewaking van zelfstandige woningen (die momenteel in het zgn. kwaliteitsbesluit[1] zijn opgenomen) enerzijds en (studenten)kamers (die momenteel zijn opgenomen in het zgn. kamerbesluit[2]) anderzijds samen in één nieuw besluit op te nemen. Het kamerbesluit wordt opgeheven en in het kwaliteitsbesluit worden alle bepalingen met betrekking tot woonkwaliteit geschrapt.

De technische normen zijn voortaan enkel terug te vinden in de modellen van technische verslagen (die als bijlage bij het ontworpen besluit zijn gevoegd). Het besluit bevat de volgende tien hoofdstukken:
Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen
Hoofdstuk 2: Veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen
Hoofdstuk 3: Het conformiteitsonderzoek
Hoofdstuk 4: Het conformiteitsattest
Hoofdstuk 5: Ongeschikt-, onbewoonbaar- of overbewoondverklaring
Hoofdstuk 6: Herhuisvesting
Hoofdstuk 7: Sancties - herstel van conformiteit
Hoofdstuk 8: Aanvullende bepalingen
Hoofdstuk 9: Wijzigingsbepalingen
Hoofdstuk 10: Slotbepalingen

2.2. Hoewel het ontworpen besluit voornamelijk de samensmelting en herstructurering van twee bestaande besluiten behelst, bevat het ook een aantal inhoudelijke aanpassingen van de bestaande regeling inzake kwaliteits- en veiligheidsnormen, zoals het schrappen van de bezettingsnorm als criterium bij het afleveren van het conformiteitsattest (artikel 6 van het ontwerp), de uitbreiding van de procedureregels voor de afgifte van een conformiteitsattest in geval van een aanvraag bij de gewestelijke ambtenaar (artikel 8), de regeling van de procedure die gevolgd moet worden voor een ongeschikt-, onbewoonbaar- of overbewoondverklaring indien geen advies van de gewestelijke ambtenaar vereist is (artikelen 13 en 14, derde lid) en de uitwerking van een beroepsprocedure tegen de verzegeling (artikel 22).

---

[1] Besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’.

[2] Besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers’.

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 2, § 1, derde lid, 5, §§ 1 tot 4, 6, tweede lid, 7, § 1, tweede lid, 16*quater*, 17, § 6, 17*bis*, § 1, eerste lid, 18, 19 en 20*bis*, § 6, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode). Het vindt aanvullend rechtsgrond in artikel 6 van het decreet van 1 juni 2012 ‘houdende de beveiliging van woningen door optische rookmelders’.

Voor de wijzigings- en opheffingsbepalingen in het ontworpen besluit (artikelen 23 tot 43), die louter vormelijke aanpassingen betreffen die samenhangen met de ontworpen regeling, kan rechtsgrond worden gevonden in de voormelde decretale bepalingen, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp worden de vereisten en normen waaraan elke woning moet voldoen, nader bepaald in de modellen van technische verslagen die als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegd zijn.

Artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode vereist evenwel dat de Vlaamse Regering “de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten” nader bepaalt. Op basis van de technische verslagen is het evenwel niet volledig duidelijk welke de elementaire vereisten zijn die volgens de aangehaalde decretale bepaling door de Vlaamse Regering moeten worden vastgesteld. In die technische verslagen worden immers een reeks gevallen opgesomd waarvan de overtreding een bepaald aantal strafpunten kan opleveren, waarbij vijftien strafpunten of meer leiden tot een weigering van het conformiteitsattest of tot een ongeschiktverklaring. Ook indien kan worden aangenomen dat de gevallen, vermeld op die technische verslagen, waarvan de overtreding reeds vijftien strafpunten opleveren, alvast als elementaire vereisten moeten worden beschouwd, rijst de vraag of andere gevallen, waarvoor de overtreding ten hoogste negen strafpunten kan opleveren (zoals bijvoorbeeld “condenserend vocht met schimmelvorming” in punt 113 van bijlage 1), ook als dergelijke elementaire vereisten moeten worden beschouwd. Er staat met andere woorden niet bij voorbaat vast welke overtredingen leiden tot een weigering van het conformiteitsattest of tot een ongeschiktverklaring en welke overtredingen niet. Het is – buiten het geval van overtredingen die op zichzelf reeds tot vijftien strafpunten leiden – enkel een combinatie van verscheidene overtredingen die tot die conclusie kan leiden.

Een dergelijke werkwijze, die erop neerkomt dat rechtsregels op onrechtstreekse en onduidelijke wijze worden geformuleerd, strookt niet met het vereiste van rechtszekerheid.

Daar komt bij dat sommige gevallen zo summier worden beschreven dat niet duidelijk is wat ze precies inhouden, zoals bijvoorbeeld “verwarming” (punt 201 van bijlage 1),

"totale nettovloeropperlakte woonlokalen"[3] (241, bijlage 1) en "onvoldoende verluchting" (punt 283 van bijlage 1).

4.2. Het is evenmin duidelijk of in de technische verslagen voldoende rekening is gehouden met alle vereisten bedoeld in artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode. Zo blijkt uit het technisch verslag niet of en hoe er rekening wordt gehouden met "de minimale energetische prestaties" (artikel 5, § 1, eerste lid, 9°) en de "aanwezigheid van drinkbaar water" (artikel 5, § 1, eerste lid, 10°). Diezelfde vraag rijst ook voor het vereiste van "de toegankelijkheid en het respect voor de persoonlijke levenssfeer" (artikel 5, § 1, eerste lid, 8°), aangezien geen enkele overtreding voor de gevallen bedoeld in categorie 23 ("toegankelijkheid") van het technisch verslag meer dan negen strafpunten oplevert.

4.3. De conclusie is dat in het ontworpen besluit zelf meer tot uiting moet komen aan welke elementaire vereisten voldaan moet zijn. Tevens moeten elk van de elementaire vereisten bedoeld in artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode aan bod komen.

5. De vraag rijst of de afzonderlijke regeling voor kamers die verhuurd worden aan seizoensarbeiders (zie artikel 2, § 1, 2°, en bijlage 2 bij het ontworpen besluit) verantwoord kan worden vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Het betreft hier geen inhoudelijke wijziging. Deze regeling was decretaal vastgelegd in het Kamerdecreet en kon, rekening houdend met de integratie, dan ook niet anders dan overgenomen worden in het uitvoeringsbesluit, waarbij toepassing wordt gemaakt van artikel 5, §3, eerste lid (bijzondere woonvormen) van de Vlaamse Wooncode."

In zijn advies van 30 april 2013 over het ontworpen besluit stelt de Vlaamse Woonraad het volgende:

> "Het lijkt er dan ook op dat niet zozeer de logica van de woonkwaliteit aan de basis ligt van de aparte regeling. Eerder wordt een economische logica gehanteerd waarbij de noodzaak aan goedkopere arbeidskrachten een mindere huisvesting lijkt te tolereren. In dit verband meent de Raad dat het niet aangewezen is de huisvesting van seizoenarbeiders te isoleren van de ruimere problematiek van arbeidsmigratie en huisvesting."

Artikel 5, § 3, van de Vlaamse Wooncode voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om rekening te houden met specifieke woonvormen en met de situatie van woonwagenbewoners en andere kwetsbare bewonersgroepen en om specifieke en afwijkende vereisten of normen vast te stellen, die dan in de plaats komen van de decretaal vastgelegde specifieke normen voor kamers.

Ook indien kan worden aangenomen dat de ontworpen afzonderlijke regeling voor kamers die verhuurd worden aan seizoensarbeiders in de lijn ligt van de aangehaalde decretale bepaling, moet, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en van het recht op een behoorlijke huisvesting, vervat in artikel 23, tweede lid, 3°, van de Grondwet, in elk geval een

[3] Daarbij moet worden aangestipt dat artikel 2, § 3, van het ontworpen besluit enkel verwijst naar de minimale oppervlakte van de "kamer", maar niet naar de minimale oppervlakte van de "woonlokalen".

afdoende verantwoording voorhanden zijn om een lagere standaard te hanteren voor kamers die verhuurd worden aan seizoensarbeiders. Een verantwoording die enkel steunt op economische overwegingen of op de overweging dat deze lagere standaard thans ook reeds bestaat, volstaat in dat verband niet. De steller van het ontwerp dient te verantwoorden hoe de specifieke regeling strookt met de belangen van de betrokken kwetsbare bewonersgroep.

AANHEF

6. De verwijzingen in het tweede lid van de aanhef naar de rechtsgrond biedende bepalingen in het Vlaamse Woondecreet moeten worden aangepast aan hetgeen dienaangaande *sub* 3 is opgemerkt.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. De definitie van een “gemeenschappelijk sanitair lokaal” in artikel 1, 6°, van het ontwerp is onduidelijk. Zo wordt niet vereist dat er een lavabo (lees: wasbak), wc of douche aanwezig is in dat lokaal. Om te voldoen aan de vereisten zou het volstaan om een willekeurige, zelfs niet daartoe ingerichte ruimte aan te wijzen als een gemeenschappelijke sanitair lokaal. De gemachtigde verklaarde op de vraag of dit de bedoeling is:

> “Neen, deze definitie moet samen gelezen worden met artikel 1, 7°-8°. De technische voorschriften voor deze lokalen zijn terug te vinden in het model van technisch verslag (bijlagen bij het ontwerp van BVR). Afwezigheid van lavabo, douche of WC wordt in het model van technisch verslag gequoteerd met strafpunten.”

De combinatie van artikel 1, 6°, van het ontwerp met artikel 1, 7° en 8°, biedt evenwel geen uitsluitsel. Een gemeenschappelijk wc-lokaal wordt immers gedefinieerd als een “gemeenschappelijk sanitair lokaal met een wc”. Dit betekent *a contrario* dat er ook een gemeenschappelijk sanitair lokaal mogelijk is zonder een wc. Het verdient dan ook aanbeveling om de ontworpen definities zo aan te passen dat niet de indruk kan ontstaan dat een gemeenschappelijk sanitair lokaal zonder geëigende inrichting zou volstaan.

Artikel 14

8. Het verdient aanbeveling om in artikel 14, derde lid, van het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat het technisch verslag van de gemeentelijke woningcontroleur ook aan de verzoeker en de bewoner wordt bezorgd (naar analogie van de regeling in het eerste lid) en niet enkel aan de houder van het zakelijk recht.

SLOTOPMERKING

9. In artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 ‘houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren’ komen nog verwijzingen voor naar het kwaliteitsbesluit en naar het kamerbesluit. Na artikel 42 van het ontwerp moet nog een wijzigingsbepaling worden opgenomen waarbij die verwijzingen worden aangepast.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME