



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.892/3
van 27 september 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging
van diverse besluiten betreffende het woonbeleid'

Op 24 juli 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 tot 27 september 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende het woonbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 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. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe, enerzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 ‘betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Overdrachtenbesluit) te wijzigen en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 ‘houdende de verbintenissen, voorwaarden, vergoedingen en sancties voor de bewoners van sociale koopwoningen en verkochte sociale huurwoningen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode’ op te heffen en inhoudelijk te integreren in een nieuwe bijlage VI bij het Overdrachtenbesluit.

In het ontwerp worden onder meer de inkomensgrenzen voor een kandidaat-koper van een sociale koopwoning en een sociale kavel verhoogd en worden aparte inkomensgrenzen toegevoegd voor koopwoningen en kavels in de kernsteden en in de Vlaamse Rand rond Brussel.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt volgens de aanhef geboden door de artikelen 2, § 1, tweede lid, 34, § 3, 42, 43 en 84 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode).

De wijzigingen aan het Overdrachtenbesluit vinden rechtsgrond in de artikelen 2, § 1, tweede lid, 34, § 3, 42 en 43 van de Vlaamse Wooncode.

Hoofdstuk 1 van de nieuwe bijlage VI bij het Overdrachtenbesluit vindt rechtsgrond in artikel 84 van de Vlaamse Wooncode.

De hoofdstukken 2 en 3 van bijlage VI bij het Overdrachtenbesluit vinden volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 42, derde lid, van de Vlaamse Wooncode. Luidens deze bepaling kan de Vlaamse Regering nadere regelen vaststellen voor de onroerende transacties, inbegrepen de vrijwillige verkoop van sociale huurwoningen door sociale huisvestingsmaatschappijen. Hoewel in een ruime lezing van artikel 42, derde lid, van de Vlaamse Wooncode zou kunnen worden aangenomen dat deze bepaling rechtsgrond biedt om bij besluit te bepalen dat de verkoopovereenkomst “van rechtswege ontbonden” is wanneer de koper zijn verplichtingen niet nakomt en er binnen een termijn van vier jaar geen enkele bouwactiviteit is gestart, verdient het niettemin aanbeveling om naar aanleiding van een eerstvolgende herziening van de Vlaamse Wooncode daartoe in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1 en 49

4. In de ontworpen bepalingen die het voorwerp zijn van de artikelen 1 en 49 van het ontwerp wordt verwezen naar “de oppervlaktenorm (...) vermeld in artikel 5 en 7 van het besluit van 29 september 2006” en de “volumenorm (...) vermeld in artikel 5 en 7 van het besluit van 29 september 2006”. Deze oppervlaktenorm en volumenorm worden in de voormelde artikelen 5 en 7 van het Overdrachtenbesluit vastgelegd door de toevoeging van een nieuw tweede lid bij de artikelen 5 en 6 van het thans voorliggende ontwerp.

Omwille van de duidelijkheid wordt in het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, 1° en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 ‘betreffende het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen’ (artikel 1 van het ontwerp) beter verwezen naar respectievelijk “de oppervlaktenorm voor sociale kavels en middelgrote kavels, vermeld in de artikelen 5, *tweede lid*, en 7, *tweede lid*, van het besluit van 29 september 2006” en “de volumenorm voor de woning op de sociale kavel en op de middelgrote kavel, vermeld in de artikelen 5, *tweede lid*, en 7, *tweede lid*, van het besluit van 29 september 2006”.

Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar de oppervlaktenorm en de volumenorm in het ontworpen artikel 4/1, tweede lid, 1° en 2°, dat wordt ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten’ (hierna: Financieringsbesluit) (artikel 49 van het ontwerp).

5. Het doel van de verwijzing in het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 naar artikel 2/1 van het Overdrachtenbesluit (artikel 1 van het ontwerp), is niet geheel duidelijk. Zo rijst de vraag waarom in het raam van het recht op voorkoop van initiatiefnemers die een woning of perceel verwerven, moet worden verwezen naar de regels in verband met een “voldoende band met de gemeente”. Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 4/1, tweede lid, 3°, van het Financieringsbesluit (artikel 49 van het ontwerp).

Ook is niet duidelijk wat de relevantie is van de verwijzingen in het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, 4° tot 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 (artikel 1 van het ontwerp). Hetzelfde geldt voor de verwijzingen in het ontworpen artikel 4/1, tweede lid, 4° tot 9°, van het Financieringsbesluit (artikel 49 van het ontwerp).

5.1. Gelet op deze onduidelijkheden werd aan de gemachtigde gevraagd om voor elk onderdeel (artikel 27/1, tweede lid, 1° tot 10°) telkens te verduidelijken waarom die specifieke regel relevant is in het raam van het recht op voorkoop van die initiatiefnemers. De gemachtigde verklaarde het volgende:

“Artikel 27 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen bepaalt:

‘Art. 27. De woning of het perceel bestemd voor woningbouw, verworven door de uitoefening van het recht van voorkoop overeenkomstig de bepalingen van afdeling I van

Hoofdstuk VI van Titel VI van de Vlaamse Wooncode, wordt, desgevallend na werkzaamheden, aangewend met het oog op de verhuring als sociale woningen, op het verlenen van zakelijke rechten op sociale woningen of op het verlenen van zakelijke rechten op sociale kavels.'

Gezien het niet erg duidelijk is wat precies bedoeld wordt met 'aanwenden met het oog op het verlenen van zakelijke rechten op sociale woningen of op het verlenen van zakelijke rechten op sociale kavels', werd er beslist om dat via een invoeging van artikel 27/1 in het BVR van 6 oktober 1998 te verduidelijken. Als men dus het recht van voorkoop uitoefent en die woning of die kavel wil verkopen, zullen - om het sociaal karakter te vrijwaren - een aantal bepalingen van het BVR van 29 september 2006 van toepassing zijn. We hebben er voor geopteerd om dezelfde bepalingen die al van toepassing waren op andere initiatiefnemers dan de VMSW en de SHM's, die een subsidie ontvingen of ontvangen voor de uitvoering van verrichtingen in het kader van de realisatie van sociale woonprojecten (d.i. artikel 11 van het BVR van 29 september 2006, dat met dit ontwerp (zie art. 49 van het ontwerp) zou verhuizen naar het financieringsbesluit waar het volgens ons beter op zijn plaats staat.) hiervoor aan te duiden.

'Artikel 1. In het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 betreffende het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van . wordt een artikel 27/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

'Art. 27/1. In dit artikel wordt verstaan onder het besluit van 29 september 2006: het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode.

Voor de initiatiefnemers, met uitzondering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen, die een woning of perceel voor woningbouw verwerven door de uitoefening van het recht op voorkoop overeenkomstig de Vlaamse Wooncode, gelden de volgende bepalingen:

1° de verplichting voor de verkoper met betrekking tot de oppervlaktenorm voor sociale kavels en middelgrote kavels, vermeld in artikel 5 en 7 van het besluit van 29 september 2006;

2° de verplichting voor de koper met betrekking tot de volumenorm voor de woning op de sociale kavel en op de middelgrote kavel, vermeld in artikel 5 en 7 van het besluit van 29 september 2006; 3° de bepalingen, vermeld in artikel 2/1 van het besluit van 29 september 2006;

4° de woonbehoeftevoorwaarden voor de kandidaat-kopers van kavels of woningen, vermeld in artikel 3 van het besluit van 29 september 2006; 5° de bepalingen, vermeld in artikel 8 van het besluit van 29 september 2006; 6° de bepalingen, vermeld in artikel 10/1 van het besluit van 29 september 2006;

7° het aandeel middelgrote koopwoningen en middelgrote kavels in een sociaal woonproject, vermeld in artikel 1 van bijlage IV van het besluit van 29 september 2006;

8° het reglement van de prijsnormen waaraan sociale koopwoningen, sociale kavels en middelgrote kavels moeten voldoen, opgenomen in bijlage V, die bij het besluit van 29 september 2006 is gevoegd;

9° het reglement van de verplichtingen en sancties voor de kopers van sociale koopwoningen, sociale huurwoningen, sociale kavels en middelgrote kavels, opgenomen in bijlage VI, die bij het besluit van 29 september 2006 is gevoegd."

Deze bepalingen betreffen de woonbehoeftevoorwaarden om de doelgroep te bepalen (4°), de verplichtingen voor de kopers (2°, 9°) de verplichting voor de verkoper (1°), de toewijzingsregels (3°), de mogelijkheid om te verhuren , in beheer te geven als verkoop ondanks voldoende publiciteit niet zou lukken (5°), de prijszetting voor de verkoop (8°).

Bij nader inzien lijken mij punten 6° en 7° niet relevant in het kader van het recht van voorkoop en kunnen dus worden weggelaten.

6° betreft artikel 10/1 van het BVR van 29 september 2013 (beheersvergoeding voor VMSW)

7° betreft aandeel middelgrote koopwoningen en middelgrote kavels in een sociaal woonproject.”

Om bijkomende toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde vervolgens nog geantwoord:

“Het recht van voorkoop kan dus maar worden uitgeoefend als de uitoefenaar van dit recht de verworven goederen daarna ook sociaal inzet (sociaal verhuurt of sociaal verkoopt).

(...)

Als men het recht van voorkoop uitoefent en die woning of die kavel wil verkopen, zullen - om het sociaal karakter te vrijwaren - een aantal bepalingen van het BVR van 29 september 2006 (het Overdrachtenbesluit) van toepassing zijn. Zo moeten de woning of kavel verkocht worden aan de doelgroep die in Overdrachtenbesluit is afgebakend, d.i. de groep die door de Vlaamse Regering is aangeduid als woonbehoefte in het kader van het verwerven van een eigen woning of kavel. De definitie van woonbehoefte is opgenomen in artikel 2, § 1, eerste lid, 6° ‘woonbehoefte : verkerend in een feitelijke economische en maatschappelijke situatie waarin een behoorlijke huisvesting slechts kan worden verworven of behouden met extra of omvattende steun’. Artikel 2, § 2, eerste lid van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de Vlaamse Regering per vorm van steunverlening de criteria voor woonbehoefte vaststelt. De inkomensgrenzen voor de koop van sociale koopwoningen en sociale kavels zijn bepaald in artikel 3, § 1, eerste lid van het Overdrachtenbesluit. Naast de inkomensvoorwaarde is er ook de voorwaarde dat men nog geen eigenaar is van een woning of kavel.”

5.2. Aangezien het de bedoeling is te bepalen dat de initiatiefnemers, andere dan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen, het recht van voorkoop slechts kunnen uitoefenen wanneer het verworven goed vervolgens ook sociaal wordt ingezet, wat inhoudt dat bij elke (daaropvolgende) overdracht op basis van bijlage I, bijlage II en de artikelen 1 tot 4 van bijlage IV bij het Overdrachtenbesluit, de voorrangs- en toewijzingsbepalingen van artikel 2/1 van laatstvermeld besluit moeten worden nageleefd, moet in het ontworpen tweede lid van artikel 27/1 worden verduidelijkt dat de verplichtingen betrekking hebben op de mogelijkheid tot het uitoefenen van het recht van voorkoop zelf. Gegeven die verplichting die met de uitoefening van het recht van voorkoop gepaard gaat, rijst dan de vraag welk het rechtsgevolg is wanneer het recht van voorkoop wordt uitgeoefend en, vervolgens, om welke reden ook, het onroerend goed niet “sociaal wordt ingezet”. De ontworpen regeling voorziet niet, althans niet uitdrukkelijk, in enige sanctie, zoals de nietigheid (van rechtswege?) van de koop wanneer het goed niet binnen een bepaalde termijn sociaal wordt ingezet. Dit moet worden verduidelijkt.

5.3. Bovendien moet erop worden gewezen dat het Hof van Justitie in een arrest van 8 mei 2013 aangeeft dat de voorwaarde dat “*een voldoende band met de gemeente*” moet worden aangetoond, een belemmering inhoudt van het vrij verkeer van personen.¹ Het Hof neemt aan dat de bescherming van de plaatselijk inkomenszwakkere huishoudens een legitieme grond kan inhouden om een beschermende maatregel te nemen. Een dergelijke inperking is echter niet verantwoord wanneer de beoordelingscriteria voor lokale binding geen socio-economische criteria bevatten ter bescherming van de kapitaalszwakkere endogene bewoners.

Het kan niet worden ontkend dat de gekozen territorialiteits- en tijdsvoorwaarden een ernstige belemmering vormen voor het vrij verkeer van personen, meer bepaald voor minder kapitaalkrachtige personen uit een andere gemeente. Op basis van het hiervoor vermelde arrest is het echter niet duidelijk of de bedoelde voorwaarden kunnen worden gehandhaafd. Zo de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat deze voorwaarden toch pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden in eigen streek te blijven wonen, verdient het aanbeveling dit nader toe te lichten in een verslag aan de Vlaamse Regering.

Daaromtrent bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

"De theoretische doelgroep (= het aantal huishoudens dat in aanmerking komt om een sociale woning of kavel te kopen en dus voldoet aan inkomens- en eigendomsvoorwaarde) binnen de groep van alle huidige huishoudens is ongeveer 18%.

Artikel 2/1 van het Overdrachtenbesluit is ook van toepassing als de woning of kavel in het kader van uitoefening van het voorkeepsrecht vervolgens wordt verkocht aan een woonbehoeftige persoon. De voorrang voor woonbehoeftige personen die een voldoende band hebben met de gemeente (of een aangrenzende gemeente) is een maatregel in de sociale huisvesting die ertoe strekt te verzekeren dat personen met een lager inkomen van de plaatselijke bevolking voldoende woonaanbod hebben en dit vormt een dwingende reden van algemeen belang die een verantwoording vormt voor een beperking van het vrij verkeer van personen.

De voorgestelde voorrang tot de gemeentelijke sociale huisvesting voor personen die een band hebben met de gemeente beoogt alleen de bescherming van de endogene minder kapitaalkrachtige bevolking. Uit de aard zelf van de sociale huisvesting volgt noodzakelijk dat personen die over voldoende middelen beschikken van de regeling zijn uitgesloten. Met de maatregel wordt een nadelig effect van een volledig vrij verkeer van personen bestreden en wordt het perifere aanzuigeffect naar gemeentes met voldoende sociaal woonaanbod verzwakt. Een billijke spreiding van een toegankelijk sociaal woonaanbod over alle gemeenten wordt met deze maatregel nagestreefd. Door het inschrijven van een voorrang in de toewijzing van sociale woningen voor de personen die een band hebben, kan er verhinderd worden dat andere gemeenten hun sociale verantwoordelijkheden zouden afwentelen door een systeem van loutere doorverwijzing. Het inbouwen van een beperkte lokale binding bij de toewijzing van sociale woningen is ook een signaal naar andere gemeenten om in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheden op dit vlak op te nemen en oplossingen te zoeken voor de lokale problematiek binnen de eigen gemeentegrenzen.

De voorgestelde voorwaarden hebben de ambitie pertinent te zijn, evenredig en niet verder te gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking

¹ HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11.

de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen. De gekozen territorialiteits- en tijdvoorwaarden vormen hierdoor een gerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van minder kapitaalkrachtige personen uit een andere gemeente. We zijn dan ook van mening dat de bezwaren die werden gemaakt door het Hof van Justitie in het recent arrest van 8 mei 2013 in verband met het ‘wonen in eigen streek’ in het kader van de sociale verkoop niet spelen.”

Uit dit antwoord blijkt onvoldoende duidelijk of de gekozen voorwaarden pertinent en evenredig zijn. Meer nog, de gemachtigde geeft zelf aan dat het vrij verkeer van personen belemmerd wordt (“wordt het perifere aanzuigeffect naar gemeentes met voldoende sociaal woonaanbod verzwakt”). Inwoners van een gemeente met een zwak sociaal woonaanbod dreigen uit de boot te vallen louter omwille van de nalatigheid of de zwakkere prestaties van hun eigen gemeente zonder dat ze terecht kunnen in een andere gemeente. Gelet op dit laatste is het twijfelachtig of het evenredigheidsbeginsel is geëerbiedigd, nu de sociaal zwakkeren van bepaalde gemeenten worden getroffen, terwijl het de vraag is of dit dan tot gevolg zal hebben dat die gemeenten vervolgens alsnog hun verantwoordelijkheden ter zake zouden opnemen. De stellers zullen de ontworpen bepalingen in het licht hiervan moeten herbekijken.

6. Wat betreft, ten slotte, het weglaten van de onderdelen 6° en 7° van het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, zoals voorgesteld door de gemachtigde, wijst de afdeling Wetgeving erop dat het ontworpen artikel 27/1, tweede lid, 6°, verwijst naar artikel 10/1 van het Overdrachtenbesluit. Die bepaling legt een meldingsplicht op aan de sociale huisvestingsmaatschappijen teneinde aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen de nodige gegevens te verstrekken voor de berekening van de vergoeding, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2012 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren en de private actoren in de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen’. Het is niet meteen duidelijk – in de mate de toepassingsvoorwaarden waarin dergelijke beheersvergoeding verschuldigd is – waarom de (andere) initiatiefnemers die ook sociale woonactoren zijn, niet dienen te worden onderworpen aan die meldingsplicht. In het licht van het gelijkheidsbeginsel zou minstens moeten worden verantwoord waarom deze categorie geen meldingsplicht (en dus ook geen vergoedingsplicht?) zou hebben.

Onderdeel 7° daarentegen kan, zoals door de gemachtigde is voorgesteld, wel worden weggelaten. De uitoefening van het recht van voorkoop in een individueel geval op een sociale woning of een sociale kavel heeft immers geen uitstaans met het realiseren van sociale woonprojecten waar verschillende kavels en koopwoningen worden gerealiseerd. Bovendien verwijst artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 naar sociale kavels en sociale woningen, zodat het recht van voorkoop geen betrekking kan hebben op middelgrote koopwoningen of kavels.

Het voorgaande geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 4/1, tweede lid, van het Financieringsbesluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT