



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.928/3
van 27 september 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen
van sociale huisvestingsmaatschappijen’

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 reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen’.

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, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 de inschrijvings-, toelatings-, en toewijzingsregels voor bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen te bepalen. De gemeenten krijgen de bevoegdheid om een reglement met lokale toewijzingsregels vast te stellen (artikel 14). De bepalingen van de Woninghuurwet uit het Burgerlijk Wetboek worden van toepassing verklaard op de huurovereenkomsten met betrekking tot bescheiden woningen die worden aangeboden door de sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 2, tweede lid).

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats geboden door artikel 4.2.10, § 1, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: Grond- en pandendecreet). Deze bepaling luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering kan de voorwaarden en aanvullende regels voor de verhuring en de vervreemding van het bescheiden woonaanbod door sociale huisvestingsmaatschappijen bepalen.”

Bovendien dient artikel 4.2.10, § 2, van het Grond- en pandendecreet ook als rechtsgrond te worden ingeroepen aangezien daarin verduidelijkt wordt dat een gemeentelijk reglement de lokale toewijzingsregels voor de verhuring of de vervreemding van een bescheiden woonaanbod door sociale huisvestingsmaatschappijen kan bepalen en dat deze kunnen afwijken van de algemene toewijzingsregels zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het om advies voorgelegde ontwerp stelt de inschrijvings-, toelatings- en toewijzingsregels vast met het oog op het huren van een woning binnen het bescheiden woonaanbod als bedoeld in het Grond- en pandendecreet. Zo voorziet het ontworpen artikel 3 in een inkomensvoorwaarde en een onroerendgoedvoorwaarde waaraan moet zijn voldaan opdat een natuurlijke persoon zich kan laten inschrijven, volgens de orde van indiening, op een inschrijvingsregister (artikel 4) als kandidaat-huurder voor een bescheiden woning. Artikel 10 van het ontworpen besluit bepaalt dat een kandidaat-huurder (slechts) kan worden toegelaten tot een bescheiden huurwoning als hij voldoet aan de toelatingsvoorwaarden die dezelfde zijn als de inschrijvingsvoorwaarden.

4.2. Naast de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden worden in de artikelen 11 en 12 van het ontwerp algemene toewijzingsregels vastgelegd die veeleer zijn op te vatten als procedureregels. Die regels zijn zeer summier (zie *infra*). Het ontworpen besluit voorziet niet in gewestelijke (materieel-inhoudelijke) voorrangregels. Er wordt in het ontworpen artikel 13 enkel gepreciseerd dat bij de toewijzing “rekening wordt gehouden” met de chronologische volgorde van de inschrijvingen in het inschrijvingsregister.

4.3. Bovendien bepaalt het ontworpen artikel 14 dat een gemeente die wil afwijken van de algemene toewijzingsregels (dit zijn de bepalingen vervat in de artikelen 11 tot 13), een gemeentelijk reglement ‘Bescheiden Wonen’ kan vaststellen met specifieke toewijzingsregels voor de verhuring van een bescheiden woning door sociale huisvestingsmaatschappijen. In dat reglement dienen de gemeenten de objectieve gegevens op te nemen ter onderbouwing van de noodzaak tot vaststelling ervan. Die mogelijkheid tot afwijking vindt uitdrukkelijk rechtsgrond in artikel 4.2.10, § 2, derde lid, van het Grond- en pandendecreet. De afdeling Wetgeving had er in haar advies 52.138/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’,¹ dat er onder meer toe strekte laatst vermelde bepaling in het Grond- en pandendecreet in te voegen, op gewezen dat indien het de bedoeling was de gemeenten ook de mogelijkheid te verlenen af te wijken van het door de Vlaamse Regering vooraf aangegeven kader, daarover duidelijkheid diende te worden gecreëerd, zowel in het decreet als in de memorie van toelichting.

De mogelijkheid voor gemeenten om lokale toewijzingsregels vast te stellen voor de verhuur van bescheiden woningen of voor de vervreemding van bescheiden woningen en kavels, waarbij de algemene toewijzingsregels die de Vlaamse Regering vaststelt, worden aangevuld of ervan wordt afgeweken, werd door de decreetgever verantwoord met de overweging dat op die wijze “een gemeente die rekening wil houden met de woonbehoefte van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld starters op de woningmarkt), met de lokale binding van kandidaten, met de verstoorde of bedreigde leefbaarheid in bepaalde wijken of complexen enzovoort, specifieke toewijzingsregels kan opstellen. Hierdoor kan effectief worden ingespeeld op de lokale situatie en kan maximaal rekening worden gehouden met de specifieke noden in een gemeente”.²

4.4. Gegeven de summier uitwerking van de algemene toewijzingsregels, zowel wat de te volgen procedure bij toewijzing (zie *infra*) als de volgorde van toewijzing betreft, regels waarvan bovendien zonder onderscheid kan worden afgeweken, wordt aan de gemeenten een (zeer) ruime beleidsvrijheid gelaten om te kunnen inspelen op de lokale situatie en maximaal rekening te houden met de specifieke noden in hun werkingsgebied. De gemeenten, en met hen de toezichthoudende overheid,³ zullen er voor moeten waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan onder meer het gelijkheidsbeginsel en het verbod van (directe of indirecte) discriminatie, noch van de beginselen inzake het vrije verkeer.

Wat dat laatste betreft, wordt herinnerd aan het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013 in de gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld

¹ Adv.RvS 52.138/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1848/1, 115.

² Memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1848/1, 32.

³ Zie artikel 162, 6°, van de Grondwet.

dat wettelijke vereisten zoals die zijn opgelegd in het Grond- en pandendecreet en die tot doel hebben te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woningaanbod hebben, dwingende reden van algemeen belang kunnen vormen en een verantwoording kunnen bieden om beperkingen op te leggen aan kandidaat-huurders teneinde toegang te krijgen tot het woonaanbod. Wanneer een normatieve vereiste erin bestaat dat de kandidaat-huurder moet beschikken over een “voldoende band” met de betrokken gemeente waarin het onroerend goed is gelegen en de maatregel moet waarborgen dat “tegemoet (wordt gekomen) aan de woonbehoeften van de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking” – in het bijzonder sociaal zwakke personen en jonge gezinnen alsook alleenstaanden die niet in staat zijn voldoende kapitaal te vormen om in een doelgemeente een onroerend goed te kopen of te huren –, dan moet die voorwaarde rechtstreeks verband houden met de socio-economische aspecten van het aangevoerde doel, namelijk “uitsluitend de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen”.⁴ De maatregelen mogen er echter niet toe leiden dat (endogene) personen die over voldoende middelen beschikken en geen specifieke behoefte hebben aan sociale bescherming op de vastgoedmarkt, toch toegang krijgen, terwijl andere (niet-endogene) kandidaat-huurders *de facto* het verbod zouden krijgen te huren. De maatregelen mogen dan ook niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.⁵ Uiteindelijk zal de rechter dienen te beoordelen of de genomen maatregelen en, derhalve, de aldus bepaalde inkomensgrenzen, afdoende kunnen worden verantwoord in het licht van het nagestreefde doel en de toetsing aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste⁶ kunnen doorstaan.

Wanneer de gemeenten bij het uitwerken van lokale toewijzingsregels voorrang willen verlenen aan kandidaat-huurders met “een voldoende band met de betrokken gemeente waarin het onroerend goed gelegen is” of nog met “de lokale binding van kandidaten”, zal rekening moeten worden gehouden met het voormelde arrest. Dit geldt des te meer nu uit het advies van de Vlaamse Woonraad van 16 juli 2013 blijkt dat met de vastgestelde inkomensgrenzen om te worden toegelaten tot een bescheiden huurwoning omstreeks 64% van de huishoudens op de private huurmarkt worden bereikt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3).

⁴ HvJ 8 mei 2013, gevoegde zaken C-197/11 (*Eric Libert en anderen tegen Gouvernement flamand*) en C-203/11 (*All Projects & Developments NV e.a. tegen Vlaamse Regering*), punten 50, 53 en 55.

⁵ *Ibid.*, punt 53.

⁶ *Ibid.*, punten 55 en 56.

Artikel 2

6. In artikel 2, tweede lid, moet de zinsnede “, voor zover ze niet afwijken van voormelde regelingen noch met de geest ervan” worden geschrapt. Met die zinsnede wordt immers niets toegevoegd aan het ontworpen artikel 2, tweede lid, terwijl zij tot verwarring leidt.

Artikel 11

7. Bij artikel 11 van het ontworpen besluit worden algemene toewijzingsregels vastgesteld die alvast gelden in die gevallen waarin de gemeente niet heeft voorzien in specifieke, aanvullende of afwijkende regels. De ontworpen rechtsregel is echter te vaag en biedt onvoldoende rechtszekerheid: zo is het moeilijk om na te gaan wat onder “voldoende publiciteit”, “voldoende ruime termijn” en “alle nuttige inlichtingen” dient te worden verstaan. Dergelijk gebrek aan duidelijkheid moet des te meer worden vermeden nu het er om gaat woonbehoeftigen op transparante wijze toegang te verschaffen tot het bescheiden woonaanbod.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT