



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.122/3
van 15 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’

Op 13 september 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 15 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 ‘tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’ te wijzigen.

In eerste instantie worden in het licht van het “Procedurebesluit Wonen” (zie opmerking 7), dat eveneens in opmaak is, een aantal definities en bepalingen aangepast, onder meer met het oog op de gegevensverstrekking over het geplande sociaal woonaanbod (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp). Daarnaast worden nieuwe bepalingen ingevoegd om het natraject van de voortgangstoets 2012 te regelen (artikelen 9 tot 11 van het ontwerp). Vervolgens wordt de uitvoering van de voortgangstoets in 2014 geregeld (artikel 12 tot 21 van het ontwerp). Ten slotte strekt het ontwerp ertoe in hoofdstuk 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 een nieuwe afdeling 3 in te voegen tot bepaling van de regels die de uitvoering van de voortgangstoetsen na 2014 zullen beheersen (artikelen 22 tot 26).

3. Voor het ontworpen besluit wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 22, § 1, en artikel 22*bis*, § 2, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode). Op grond van de eerst vermelde bepaling houdt de Vlaamse Regering bij de planning van de investeringen voor de sociale huisvesting rekening met de “objectieven inzake het sociaal woningaanbod”. Bij artikel 22*bis*, § 2, van de Vlaamse Wooncode wordt uitdrukkelijk machtiging verleend aan de Vlaamse Regering om met het oog op de verwezenlijking van de “gewestelijke objectieven” inzake de uitbreiding van het sociaal woonaanbod voor het eerst in 2012, en daarna periodiek om de twee jaar, een voortgangstoets uit te voeren over de implementatie van het “bindend sociaal objectief” vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: decreet grond- en pandenbeleid). De Vlaamse Regering wordt daarbij gemachtigd om onder meer de methodologie en de criteria te bepalen aan de hand waarvan de voortgangstoets wordt uitgevoerd.

4. Aangezien het ontworpen besluit ook strekt tot wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011, dient daarvoor mede rechtsgrond te worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering). In haar advies 49.785/3 van 21 juni 2011 bij het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse

¹ Gelet op de toegemeten termijn en de zeer hoge werklast van de kamer, kon geen diepgaand onderzoek aan het ontwerp worden besteed. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen.

Regering van 10 november 2011, heeft de afdeling Wetgeving reeds aangegeven dat voor artikel 2 van dat besluit, dat betrekking heeft op het sociaal woningaanbod, nu daarvoor geen uitdrukkelijke delegatiebepaling kon worden ingeroepen, steun dient te worden gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 22, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

Voor artikel 24 van het ontwerp tot invoeging van een nieuwe afdeling 3 betreffende de uitvoering van de voortgangstoetsen na 2014 in hoofdstuk 3, kan steun worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4.1.4, § 3, van het decreet grond- en pandenbeleid.

5. De artikelen 19 en 22 van het ontworpen besluit vergen een nader onderzoek.

Artikel 22bis, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de Vlaamse Regering een nadere omschrijving vastlegt “van het begrip ‘kennelijk onvoldoende inspanningen om het bindend sociaal objectief te bereiken’, met dien verstande dat daaronder ten minste moet worden verstaan: het niet of onregelmatig aanwenden van de instrumentaria, vermeld in boek 4 van het decreet Grond- en Pandenbeleid”. De nieuw ingevoegde artikelen 26/1, §§ 3 en 4 (ontworpen artikel 19), en 27/7, § 3 (ontworpen artikel 22), staan daarmee op gespannen voet aangezien voor de voortgangstoets 2014 en de voortgangstoetsen na 2014 een gemeente wordt geacht het instrumentarium voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod “regelmatig” aan te wenden wanneer ze één (of beide) van de verplichtingen nakomt die in het ontworpen besluit zelf worden omschreven (zie het nieuwe artikel 26/1, § 3, 1° en 2° (artikel 19 van het ontwerp), en het nieuwe artikel 27/3, 1° en 2° (artikel 22 van het ontwerp)). Dit contrasteert met de huidige regeling van artikel 19, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 (dat geldig blijft voor het natraject 2012) waarin het instrumentarium dat dient te worden nageleefd, wordt opgesomd en waarin wordt verwezen naar meer dan twee verplichtingen. Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Huidig artikel 19, §2, van het BVR van 10 november 2011 bevat een uitgebreide lijst van verplichtingen (4 + 2 alternatieven) die een gemeente moet nakomen om te voldoen aan het criterium ‘regelmatig aanwenden van het instrumentarium voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod’. Artikel 19 van het ontwerpbesluit voegt een nieuw artikel 26/1 in het BVR van 10 november 2011 in, waar in paragraaf 3 gesteld wordt dat de gemeente voldoet aan het criterium ‘regelmatig aanwenden van het instrumentarium voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod’ als ze één of elk van de opgesomde verplichtingen (2) nakomt. De eerste verplichting komt overeen met de verplichting in huidig artikel 19, §2, eerste lid, 2° (oppervlakte onbebouwde percelen + actieprogramma), en het prestatieveld in huidig artikel 19, §3, eerste lid, 2°, en derde lid (geactualiseerd register van onbebouwde percelen), van het BVR van 10 november 2011. De tweede verplichting komt overeen met de verplichting in huidig artikel 19, §2, tweede lid, 1°, (gemeentelijk reglement Sociaal Wonen) van het BVR van 10 november 2011. De resterende verplichtingen uit huidig artikel 19, §2, van het BVR van 10 november 2011 zijn niet overgenomen in het ontwerpbesluit. Het gaat meer in het bijzonder om:

- de rechtsplicht, vermeld in artikel 4.1.2, §2, eerste lid, van het decreet GPB, nakomen;

- normen sociaal woonaanbod vaststellen in ruimtelijke uitvoeringsplannen die voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 4.1.12 en/of artikel 4.1.13 van het decreet GPB;

- een sociale last opleggen en doen uitvoeren in bij projecten die onderworpen zijn aan een norm sociaal woonaanbod.

Het ontwerp van wijzigingsbesluit is het resultaat van een evaluatie van de voortgangstoets van 2012, waar een nood aan vermindering van de administratieve last van de gemeenten als een van de voornaamste bevindingen uitgekomen is.

De gemeenten werden in het kader van de voortgangstoets van 2012 gevraagd om in de motiveringsnota aan te tonen in welke mate zij voldoen aan de drie genoemde verplichtingen. Wonen-Vlaanderen, dat de motiveringsnota's diende te beoordelen, kon op basis van de opgevraagde gegevens niet verifiëren of de gemeenten hun verplichtingen daadwerkelijk nagekomen hadden. Om die reden werd er in het ontwerpbesluit voor geselecteerd vanaf de voortgangstoets 2014 de gemeenten enkel nog te bevragen over de aanwending van instrumenten 'gemeentelijk reglement Sociaal Wonen' en 'gemeentelijk actieprogramma' - in beide gevallen is een goedkeuring van de gemeenteraad vereist. Een 'regelmatige aanwending van het instrumentarium van boek 4' impliceert dus een goedgekeurd reglement Sociaal Wonen dat aan bepaalde criteria voldoet, en een goedgekeurde actieprogramma."

De gemachtigde verwijst aldus naar de evaluatie van de voortgangstoets en de nood om de administratieve last van de gemeenten te verminderen. Deze elementen vormen evenwel geen basis om voor de voortgangstoets in 2014 en de voortgangstoetsen na 2014, bij besluit af te wijken van een bepaling van het decreet. Om de ontworpen bepalingen die er in wezen toe strekken om het decretale vereiste tot het regelmatig naleven van dat instrumentarium en de nood aan administratieve vereenvoudiging beter op elkaar af te stemmen, in te voeren, is vereist ofwel dat de rechtsgrond ervan – dit is artikel 22bis, § 2, van de Vlaamse Wooncode – wordt aangepast, ofwel dat het instrumentarium van boek 4 van het decreet grond- en pandenbeleid waarnaar in het voormelde artikel 22bis, § 2, wordt verwezen, wordt aangepast.²

6. In het nieuw in te voegen artikel 20/2, § 1, derde lid (artikel 11 van het ontworpen besluit), en in het nieuw in te voegen artikel 27/1, derde lid (artikel 21 van het ontworpen besluit), wordt bepaald dat de gemeente zich als derde partij aansluit bij de overeenkomst. Dat contrasteert met het nieuw in te voegen artikel 20/1, § 1, tweede lid (artikel 11 van het ontworpen besluit), waarin wordt bepaald dat de gemeente een overeenkomst *kan* sluiten met een of meer sociale woonorganisaties of openbare besturen. In de mate het toch de bedoeling is om met de nieuwe artikelen 20/2, § 1, derde lid, en 27/1, derde lid, de gemeenten daadwerkelijk te verplichten als derde partij toe te treden tot een overeenkomst of een overeenkomst te sluiten met andere partijen, dient daarvoor een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond te worden gecreëerd nu daarmee de gemeentelijke autonomie wordt beperkt.

² Een gelijkaardige opmerking werd geformuleerd in het *sub* 4 vermelde advies 49.785/3 van 21 juni 2011 (zie opmerking 3.3). De ontworpen bepaling die heeft geleid tot artikel 19, § 2, van het besluit van 10 november 2011, werd aangepast naar aanleiding van deze opmerking om rekening te houden met het instrumentarium voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod. Deze bepaling wordt behouden en blijft relevant om vast te stellen of de gemeente "kennelijk voldoende inspanningen" levert (zie het nieuwe artikel 20/2 (artikel 11 van het thans om advies voorgelegde ontwerp)) wat het natraject betreffende de voortgangstoets van 2012 betreft, zodat er met betrekking tot het natraject 2012 geen zelfde opmerking moet worden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 1

7. In artikel 1 van het ontworpen besluit wordt gewag gemaakt van het “Procedurebesluit Wonen”. Er dient te worden verduidelijkt naar welk besluit deze benaming verwijst.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT