



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.913/3
van 22 januari 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van het decretaal beleidskader en het financiële kader in uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen'

Op 23 december 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van het decretaal beleidskader en het financiële kader in uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2014.

*

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

2.1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2013 ‘houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van de woonprojecten’¹ (hierna: Procedurebesluit Wonen).

Bij deze bepaling wordt een machtiging verleend aan de Vlaamse minister bevoegd voor wonen (hierna: de minister) om “de volgende zaken vast [te stellen]: 1° het decretaal beleidskader voor de beleidstoets op projectniveau, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 2, zodanig opgesteld dat het objectief aftoetsbaar is; 2° het financiële kader voor de financiële toets op niveau van de verrichting, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdelingen 3 en 4”.

2.1.2. Artikel 1, 5°, van het Procedurebesluit Wonen omschrijft het begrip ‘decretaal beleidskader’ als “het decretale kader voor het Vlaamse Woonbeleid en de besluiten genomen ter uitvoering ervan”.

Artikel 4, eerste lid, 1°, van het Procedurebesluit Wonen moet zo worden begrepen dat de minister, in plaats van het decretale beleidskader “vast te stellen”, met het te nemen besluit uit de vigerende decreten inzake het Vlaamse woonbeleid (en hun uitvoeringsbesluiten) de elementen van dat beleidskader haalt en deze in herinnering brengt en met name op een wijze (“zodanig opgesteld”) dat het ‘decretaal beleidskader’ objectief aftoetsbaar is voor de beleidstoets op het niveau van de projecten.

2.1.3. Artikel 1, 7°, van het Procedurebesluit Wonen, omschrijft het begrip ‘financiële kader’ als “het financieel kader, vastgesteld op de wijze, vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°, van datzelfde besluit”.

2.2. Hoofdstuk 1 (artikelen 1 tot 9) van het ontwerp strekt er aldus toe het beleidskader “vast te stellen” voor de beleidstoets op projectniveau; hoofdstuk 2 (artikelen 10 tot 14) heeft dezelfde strekking wat het financiële kader betreft voor de financiële toets op het niveau van de verrichting.

Hoofdstuk 3 bevat een overgangsregeling voor sociale woonprojecten en woonprojecten met sociaal karakter waarvoor de initiatiefnemer uiterlijk op 1 mei 2014 overeenkomstig artikel 14 van het Procedurebesluit Wonen aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) een voorontwerp met een aanvraag tot advisering heeft bezorgd

¹ BS 14 januari 2014.

(artikel 15). Artikel 16 strekt ertoe de ontworpen regeling in werking te doen treden op 1 februari 2014.

3.1. Het ontworpen besluit kan in beginsel worden gesteund op de machtiging die met artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen aan de minister is verleend.

Sommige bepalingen van het ontwerp vereisen niettemin nader onderzoek.

3.2. Zo rijst de vraag wat de rechtsgrond is voor de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp. Deze bepalingen lijken op het eerste gezicht immers het decretale beleidskader aan te vullen, terwijl in artikel 4, eerste lid, 1°, van het Procedurebesluit Wonen enkel gewag wordt gemaakt van het “vaststellen” van het decretale beleidskader dat evenwel moet worden begrepen zoals hiervoor *sub* 2.1.2 is aangegeven. Het komt immers een minister niet toe, ook niet bij delegatie, een decretaal beleidskader te creëren, aan te vullen of te beperken.

Daarover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het decretaal beleidskader wordt in het Procedurebesluit Wonen gedefinieerd als: “het decretale kader voor het Vlaamse woonbeleid en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, vastgesteld op de wijze, vermeld in artikel 4”. Het decretaal beleidskader wordt vastgesteld in hoofdstuk 1 van het ontwerpbesluit. Voor het sociaal woonaanbod wordt het vastgesteld in artikelen 3 t.e.m. 6, artikel 7 gaat over de woonprojecten met sociaal karakter, artikel 8 gaat over het bescheiden woonaanbod en artikel 9 bevat het beleidskader voor niet-residentiële ruimten. De formulering “een project is overeenstemming met het decretaal beleidskader” wordt gehanteerd in artikel 11 van het Procedurebesluit, dat de beleidstoets door het Agentschap Wonen-Vlaanderen regelt.

Er wordt in het ontwerp enkel getracht om te omschrijven op welke manier we verder praktisch omgaan met de reeds bestaande decretale bepalingen. Voornaam element daarin zijn de objectieven aan te realiseren sociale huurwoningen die in het Grond- en Pandendecreet zijn opgenomen (incl. de convenanten), en de budgetten die voor de realisatie daarvan zijn vrijgemaakt. Er worden beperkingen opgelegd aan projectrealisaties die niet zuiver passen binnen die objectieven, omdat de budgetten dit niet toelaten. Al te ruime aanwending voor andere zaken zou de realisatie van de decretaal vastgestelde objectieven in het gedrang brengen.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, onthoudt uit de verstrekte toelichting dat met het ontworpen besluit derhalve wordt beoogd het Agentschap Wonen-Vlaanderen (hierna: Wonen-Vlaanderen) een gestructureerd kader of houvast te bieden omtrent het vigerende decretaal beleidskader zoals dat wordt omschreven in artikel 1, 5°, van het Procedurebesluit Wonen wanneer het in de praktijk projecten dient te toetsen aan dat beleidskader. Wonen-Vlaanderen is er immers mee belast om een met redenen omkleed advies te verstrekken over de vraag of een project principieel vatbaar is voor programmatie hetgeen het geval is wanneer het oordeelt dat een project “in overeenstemming is met het decretaal beleidskader” (zie artikel 11, § 1, van het Procedurebesluit Wonen).

Voor zover de artikelen 4 tot 7 enkel een praktische verduidelijking zijn van de artikelen 4.1.2 en 4.1.4 tot 4.1.6 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: Grond- en pandendecreet) die deze bepalingen bij de toepassing ervan in de praktijk “objectief toetsbaar maakt”, rijst er geen probleem. Het lijkt er evenwel op dat de

artikelen 4 tot 7 een beperkende interpretatie vormen van deze bepalingen. Zo, bijvoorbeeld, komt een project niet in aanmerking, ook al beschikt de gemeente over een sociaal huuraanbod van minder dan negen procent als door de realisatie ervan het objectief voor sociale woningen zal worden overschreden. Voor deze beperking vindt men op het eerste gezicht evenwel geen rechtsgrond in het Grond- en pandendecreet of in de “besluiten genomen ter uitvoering van het Vlaams Woonbeleid”. Hier lijkt een inhoudelijke keuze te worden gemaakt die verder gaat dan het louter oplijsten of in herinnering brengen van de relevante vigerende bepalingen waarvoor dan ook geen rechtsgrond voorhanden lijkt te zijn.

3.2. Ook wat de rechtsgrond voor de artikelen 11 tot 14 betreft, rijzen vragen. Deze bepalingen verduidelijken waarmee rekening moet worden gehouden bij de beslissing over de opname van een verrichting in de meerjarenplanning, respectievelijk in de kortetermijnplanning. Evenwel voeren ook die ontworpen bepalingen een rangorde in voor de opname van de verrichtingen in die respectieve planningen.

Gevraagd naar hetgeen hiermee wordt beoogd in het licht van het vaststellen van “het financieel kader voor een financiële toets”, gaf de gemachtigde volgende toelichting:

“De financiële toets gebeurt op niveau van een verrichting, in het kader van de beslissing over de opname op de meerjarenplanning (fase 2), respectievelijk op de kortetermijnplanning (fase 3). Deze fasen moeten doorlopen worden, wil de initiatiefnemer voor zijn verrichting de nodige middelen voor de aangevraagde financiering toegewezen krijgen (fase 4). Het gaat dus over de verschillende stappen in de financiële engagementen ten aanzien van de initiatiefnemer en in dat opzicht gaat het wel degelijk om een financiële toets.”

De uitleg kan niet overtuigen. De artikelen 16 en 18 van het Procedurebesluit Wonen verduidelijken dat de beoordelingscommissie, op voorstel van de VMSW, op basis van het financiële kader beslist of een verrichting die overeenkomstig artikel 14 van het Procedurebesluit Wonen principieel vatbaar is voor uitvoering, wordt opgenomen in de meerjarenplanning, respectievelijk of een verrichting die overeenkomstig artikel 17 van het Procedurebesluit Wonen principieel vatbaar is voor aanbesteding, wordt opgenomen in de kortetermijnplanning.

Of het louter bepalen (zoals in artikel 11 van het ontwerp) dat de beoordelingscommissie bij de opmaak van de planning, binnen de perken van de daarvoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten, rekening moet houden met (1°) het beleidsmatige investeringsprogramma, (2°) het minimale aandeel van de investeringen in de renovatie, verbetering of aanpassing en de bijzondere aandacht voor gemengde projecten en (3°) de aangegane engagementen en overeenkomsten volstaat om te stellen dat het “financiële kader voor de financiële toets” vastgesteld is (zie rechtsgrond), is betwifelbaar. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over de vereiste technische en praktische kennis om te kunnen inschatten of dat artikel een voldoende financieel kader kan bieden. Daarenboven dient te worden vastgesteld dat sommige bepalingen (zie bijvoorbeeld artikel 12 van het ontwerp) een rangorde invoeren waarmee door de beoordelingscommissie rekening moet worden gehouden om te bepalen of iets op de meerjarenplanning, respectievelijk de kortetermijnplanning komt: daarbij moet onder meer rekening worden gehouden met “de actuele stand van het dossier” en een “voorrang voor

bepaalde verrichtingen”. Deze bepalingen houden duidelijk meer in dan het louter vaststellen van een financieel kader.

Voor de artikelen 12, 13 en 14 van het ontwerp biedt artikel 4, eerste lid, 2°, van het Procedurebesluit Wonen dan ook onvoldoende rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig de rechtsgrond ervan, moet het ontwerp meegedeeld worden aan de Vlaamse Regering. De gemachtigde stelde dat dit nog niet gebeurd is:

“Het ontwerp zal aangepast worden aan het advies van de Raad van State, waarna de definitieve versie in een volledig dossier ter mededeling zal worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering.”

De steller van het ontwerp zal waken over de vervulling van dit vormvereiste.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT