RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.236/3
van 3 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’

Op 31 januari 2014 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 februari 2014. 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 3 maart 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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe om het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders’ (hierna: huursubsidiebesluit) en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 ‘tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’ (hierna: huurpremiebesluit) op elkaar af te stemmen zodat de huurpremie en de huursubsidie elkaar logisch opvolgen in een voortraject voor het bekomen van een sociale huurwoning. De huursubsidie is een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders om het verlaten van een voor bewoning ongeschikte of onaangepaste woning aan te moedigen. De huurpremie is bedoeld als financiële tegemoetkoming aan woonbehoeftige huurders die weliswaar in aanmerking komen voor een sociale woning, maar daar bij gebrek aan beschikbare woningen al meerdere jaren op wachten. De afstemming op elkaar van beide tegemoetkomingen zoals met het ontwerp wordt beoogd, wordt hoofdzakelijk gerealiseerd door in het huursubsidiebesluit de inschrijving bij een sociale huisvestingsmaatschappij in te schrijven als een voorwaarde om een huursubsidie te kunnen genieten en door de voorwaarden en de bedragen van beide tegemoetkomingen zoveel als mogelijk gelijk te schakelen.

3.1. Voor het ontwerp kan, globaal genomen, rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen van de Vlaamse Wooncode die worden vermeld in het tweede lid van de aanhef.

3.2. Voor zover artikel 20 van het ontwerp ook betrekking heeft op de opdrachten van de sociale huisvestingsmaatschappijen, dient ook rechtsgrond te worden gezocht in artikel 40, § 1, van de Vlaamse Wooncode en, voor zover het opdrachten verleend aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) betreft, in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 33 van de Vlaamse Wooncode.

3.3. Specifiek voor enkele onderdelen van de artikelen 15 en 24 van het ontwerp dient bovendien rechtsgrond te worden gezocht in artikel 59 van de Vlaamse Wooncode, evenals in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

4.1. In het advies van de Vlaamse Woonraad wordt gesuggereerd dat de nieuwe regeling in strijd zou zijn met het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet. Door de afstemming op elkaar van de huursubsidie en de huurpremie worden ook de bedragen van de huursubsidie en de huurpremie identiek, hetgeen alvast in de beginjaren een substantiële achteruitgang lijkt mee te brengen voor huishoudens met de laagste inkomens die een beroep kunnen doen op de huursubsidie en waarvoor in een verhoging met 50% tot 100% van de basisbedragen was voorzien in functie van het inkomen. Daartegenover staat dat, globaal genomen, met de hervorming en afstemming op elkaar van beide tegemoetkomingen wordt voorzien in een uitbreiding van het toepassingsgebied van de huurpremie, de degressiviteit van de huursubsidie wordt weggewerkt en deze niet langer wordt gedifferentieerd naargelang het inkomen, hetgeen op termijn moet leiden tot een compensatie wat het globale beschermingsniveau betreft.

4.2. Bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgevers de verplichting opgelegd om het recht op een behoorlijke huisvesting voor iedereen te bevorderen, zonder dat daarbij afbreuk mag worden gedaan aan de woonzekerheid in de sector van de sociale huisvesting, die een fundamenteel element is van het realiseren van het recht op een behoorlijke huisvesting dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet.[1] Gelet op die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende verplichting en op het belang van de sector van de sociale huisvesting voor de effectieve verwezenlijking van dat recht voor de meest achtergestelde personen,[2] rijst niettemin de vraag hoe die althans op het eerste gezicht aanzienlijke achteruitgang van de tegemoetkoming – minstens in de beginjaren (er wordt gewag gemaakt van een verlies tot 110 euro per maand gedurende de eerste twee jaar)[3] – kan worden verantwoord wat deze specifieke doelgroep betreft, met name de rechthebbenden op een huursubsidie, inzonderheid zij met de laagste inkomens, ermee rekening houdende dat de huursubsidie ertoe strekt deze kwetsbare groep van woonbehoeftigen aan te moedigen een conforme woning als hoofdverblijfplaats in huur te nemen, bijvoorbeeld nadat de betrokkene een onbewoonbaar of ongeschikt verklaarde woning heeft verlaten (*cfr.* artikel 2 van het huursubsidiebesluit).

4.3. De steller van het ontwerp zal erop moeten toezien dat hij een genoegzame en draagkrachtige verantwoording voor die aanpassing van de regelgeving kan verschaffen en ook kan aantonen, desgevallend aan de hand van cijfermateriaal, dat met de voorgenomen maatregel het recht op behoorlijke huisvesting van die meest kwetsbare doelgroep niet in het gedrang wordt gebracht.

In de nota aan de Regering wordt in dat verband wat volgt vooropgesteld:

> “De heroriëntering van beschikbare middelen leidt niet tot een vermindering van de bescherming van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden of kandidaat huurders

[1] GwH 10 juli 2008, 101/2008, B.23.2.

[2] GwH 10 juli 2008, 101/2008, B.25.2.

[3] Zie het bij het ontwerpbesluit gevoegde advies van de Vlaamse Woonraad van 19 december 2013, p. 4.

en kan niet gezien worden als een schending van het standstill – beginsel. Integendeel de doelgroep wordt verruimd in een globale en coherente aanpak waarbij de twee bestaande stelsels op elkaar worden afgestemd.

(…)

Bedrag van de huursubsidie: tegenover een vermindering van de bedragen dat een aantal gezinnen ontvangt in de eerste twee jaar, staat de afschaffing van de degressiviteit en een uitbreiding van de doelgroep van de huurpemie. Het resultaat na afstelling van de twee stelsels is dat gedurende een langere periode een grotere doelgroep recht heeft op een substantieel bedrag binnen het beschikbare budget (…).”

Het is twijfelachtig of de aldus verstrekte uitleg de genomen maatregel genoegzaam kan verantwoorden, in het bijzonder ermee rekening houdende dat de (inkomens-gerelateerde) huursubsidie er precies op is gericht aan woonbehoeftigen een behoorlijke huisvesting te verschaffen omdat zij daarover niet beschikken nadat hun woning, bijvoorbeeld, onbewoonbaar werd verklaard, terwijl het precies die groep is die door de gelijkschakeling met een aanzienlijke vermindering van de tegemoetkoming wordt geconfronteerd, in elk geval in de eerste twee jaar.

Aanhef

5.1. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangevuld in het licht van hetgeen is opgemerkt *sub* 3.2 en 3.3.

5.2. Er dient vóór het huidige derde lid, dat het vierde lid wordt, een nieuw derde lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011.

5.3. In het vijfde lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, en in het zesde lid ervan, dat het zevende lid wordt, voege men de datum van het akkoord, respectievelijk van het advies toe, respectievelijk “29 november 2013” en “19 december 2013”.

5.4. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, verwijze men in het zevende lid van de aanhef, dat het achtste lid wordt, naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

Artikelen 1 en 17

6. De artikelen 1 en 17 van het ontwerp dienen te worden geschrapt. Volgens de beginselen inzake wetgevingstechniek “worden geen wijzigingen aangebracht in de aanhef (…) van een geldende regeling”.[4]

[4] Raad van State – Coördinatiebureau, *Wetgevingstechniek - aanbevelingen en formules*, Brussel, 2001, p. 48, randnr. 8.6.24.

Artikel 5

7.1. Het ontworpen artikel 3, § 1, eerste lid, van het huursubsidiebesluit luidt als volgt:

"De woning die of het goed dat de huurder verlaten heeft, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, a) tot en met d) en 2°, van dit besluit, moet in het Vlaamse Gewest liggen."

De vereiste dat de (bijvoorbeeld onbewoonbaarverklaarde) woning in het Vlaamse Gewest moet zijn gelegen om te kunnen een huursubsidie te kunnen genieten voor een conforme woning, komt ook reeds voor in de vigerende tekst van het huursubsidiebesluit. Niettemin rijst de vraag of door de bepaling het vrij verkeer van personen, zowel op Europeesrechtelijk als op internrechtelijk vlak erdoor niet wordt geschonden, in het bijzonder gelet op de recente arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie[5] en het Grondwettelijk Hof[6] inzake het beleid "wonen in eigen streek". In die arresten wordt de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bevestigd dat onder meer "artikel 21 VWEU en binnen hun respectieve werkingssfeer de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU, (…) nationale maatregelen verbieden die een burger van een lidstaat beletten of ervan weerhouden deze lidstaat te verlaten om zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie uit te oefenen. Dergelijke maatregelen vormen, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken staatsburgers van toepassing zijn, beperkingen van de door deze artikelen gewaarborgde fundamentele vrijheden."[7]

7.2. De ontworpen regeling lijkt een belemmering in te houden voor personen met een laag inkomen en die woonbehoeftig zijn als gevolg van het feit dat hun in het buitenland gelegen woning onbewoonbaar of overbewoond was, om vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie in het Vlaamse Gewest te komen wonen, omdat deze personen volgens de in het Vlaamse Gewest geldende regeling geen recht hebben op een huursubsidie aangezien de woning die verlaten wordt niet in het Vlaamse Gewest is gelegen. Evenzo zouden inwoners in het Vlaamse Gewest met een laag inkomen ervan kunnen worden weerhouden van hun vrij verkeer gebruik te maken omdat zij bij hun terugkomst geen huursubsidie zullen kunnen genieten. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor inwoners van de andere gewesten die gebruik maken van hun internrechtelijke vrij verkeer.

Hierover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"De toegang tot het grondgebied komt niet in het gedrang door het systeem van de huursubsidie. Er worden met name geen bijkomende voorwaarden gesteld om toegang tot het grondgebied te verkrijgen.

Er is geen sprake van discriminatie. Iedereen die ingevolge het vrij verkeer van personen in Vlaanderen komt wonen en die het ongeluk heeft in een slechte woning terecht te komen kan - mits voldaan wordt aan de voorwaarden - worden geholpen met een huursubsidie om een goede woning te vinden.

In artikel 2, § 1, 1e lid, 1° a) tot en met d) van het Besluit van de Vlaamse Regering van 2/2/2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders wordt verwezen naar specifieke categorieën en procedures die op verschillende plaatsen in de Vlaamse Wooncode gedefinieerd en/of omschreven zijn (onbewoonbaar

[5] HvJ 7 mei 2013, C-197/11.

[6] GwH 7 november 2013, nr. 144/2013.

[7] HvJ 7 mei 2013, C-197/11, punt 38.

verklaarde woning (a), overbewoond verklaarde woning (a), een goed dat niet hoofdzakelijk voor wonen bestemd is (b), een ongeschikt verklaarde woning met specifieke gebreken (c), een inzake bezetting onaangepaste woning met bijkomende inschrijvingsvoorwaarde (d). Zolang hierover op internationaal niveau geen specifieke technische afspraken zijn gemaakt is het onmogelijk om in algemene bewoordingen - met bvb verwijzing naar equivalente regelgeving van andere overheden in eigen land of internationaal - het resultaat te bekomen dat de woningen die verlaten worden aan dezelfde omschrijving voldoen. Er is hoe dan ook altijd een controle ter plaatse noodzakelijk. De Vlaamse overheid heeft geen controle-bevoegdheid buiten Vlaanderen."

7.3. Die uitleg kan niet geheel overtuigen omdat daarmee niet lijkt te worden tegemoetgekomen aan het toekennen van eenzelfde recht op bijstand inzake huisvesting aan de woonbehoeftige die, gebruik makend van zijn recht op vrij verkeer, vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie of vanuit een ander gewest in het Vlaamse Gewest toekomt. In dat opzicht dient nog te worden opgemerkt dat artikel 34, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat, om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting erkent en eerbiedigt, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren. Burgers van de Unie die van hun recht van vrij verkeer gebruik maken, mogen niet worden gediscrimineerd ten opzichte van de eigen onderdanen van de betrokken lidstaat. De met het oog op de uitoefening van het recht op bijstand voor huisvesting door de nationale wetgeving gestelde voorwaarden en praktijken mogen geen dergelijke discriminerende werking inhouden, rechtstreeks noch onrechtstreeks.

Artikelen 6 en 21

8. Artikel 6 van het ontwerp (ontworpen artikel 4, § 1, derde lid, van het huursubsidiebesluit) en artikel 21 (ontworpen artikel 7, tweede lid, van het huurpremiebesluit) strekken ertoe te bepalen dat het maximumbedrag van de huurprijs wordt verhoogd in een aantal gemeenten. De vraag rijst op grond waarvan de inwoners van de betrokken steden verschillend worden behandeld. Het lijkt, althans op het eerste gezicht, niet automatisch zo te zijn dat de huurprijzen in al de betrokken gemeenten of steden hoger liggen dan in de overige gemeenten.

Om nadere toelichting verzocht, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"De differentiëring in de huurprijzen (zowel wat betreft aantal personen ten laste als wat betreft regionale verschillen) is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van het steunpunt Wonen, dat daartoe een onderzoeksopdracht kreeg van de minister. U vindt het onderzoeksrapport in bijlage. Op basis van deze onderzoeksresultaten heeft de administratie gepoogd om een transparant voorstel voor huurprijsdifferentiatie uit te werken. Ook deze nota vindt u in bijlage."

Voor het invoeren van de verschillende behandeling zal in elk geval een redelijke verantwoording dienen te bestaan.

Artikel 7

9. Aangezien de nieuwe leden (artikel 7, 2°, van het ontwerp - ontworpen artikel 5, §1, derde tot vijfde lid van het huursubsidiebesluit) een ander voorwerp hebben dan de bestaande paragraaf 1, worden zij omwille van de duidelijkheid en dus de rechtszekerheid, beter in een aparte paragraaf (bijv. paragraaf 1*bis*) gegroepeerd.

Artikel 10

10. In het ontworpen artikel 8, § 2, tweede lid, vervange men de woorden “, vermeld in paragraaf 1, derde lid.” door de woorden “, vermeld in paragraaf 1, vijfde lid,”.

Artikelen 15 en 24

11. De terugvordering van onterecht uitbetaalde tegemoetkomingen gebeurt niet met toepassing van artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011, maar wel ter uitvoering van hetgeen al blijkt uit de aanhef. Men formulere die bepalingen beter als volgt:

> “Het agentschap wordt aangeduid om de onterecht uitbetaalde tegemoetkomingen terug te vorderen. Ingeval van terugvordering (…)”.

Artikel 26

12. Aan de gemachtigde is gevraagd of de in het eerste lid van de ontworpen overgangsbepaling opgenomen verwijzingen wel juist zijn. Daarop heeft de gemachtigde voorgesteld om in het eerste lid van artikel 26 van het ontwerp de woorden “, met uitzondering van artikel 7, 1° tot en met 4°, artikel 8 en artikel 11, 1°” te vervangen door de woorden “, met uitzondering van artikel 8, 1° tot en met 4°, artikel 9 en artikel 12, 1°”.

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT