



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 55.450/3  
van 17 maart 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot bepaling van de werkzaamheden die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming als vermeld in artikel 2, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning'

Op 19 februari 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 ministerieel besluit ‘tot bepaling van de werkzaamheden die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming als vermeld in artikel 2, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 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 uitvoering te geven aan artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning’. Bij die bepaling, die op haar beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 81, § 1, en 83, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’, wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) gemachtigd om te bepalen welke renovatie-, verbeterings- en aanpassingwerkzaamheden voor de tegemoetkoming in aanmerking worden genomen overeenkomstig artikel 5, § 1, van datzelfde besluit. De minister kan daartoe de voorwaarden, vermeld in het besluit van 2 maart 2007 “nader preciseren met detailmaatregelen en met uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard”.

Het ontwerpbesluit is ingedeeld in vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp), evenals de algemene voorwaarden betreffende de in te dienen aanvragen, de gegevens en attesten die moeten worden aangeleverd, enzovoort (artikelen 2 tot 6). In een tweede hoofdstuk worden de voorwaarden bepaald met betrekking tot de uitgevoerde werkzaamheden, zoals onder meer de voorwaarde dat subsidieerbare werkzaamheden moeten worden uitgevoerd “volgens de gangbare normen en de regels van de kunst” en dat deze een substantiële verbetering moeten inhouden van het bouwonderdeel in kwestie. Het ontwerpbesluit omvat tevens bepalingen betreffende de niet-subsidiabele werkzaamheden, de controle van de facturen en van de attesten die vereist zijn en het “beroep” (artikelen 7 tot 10). Een derde hoofdstuk heeft betrekking op het onderzoek van de woning: vooraleer de aanvrager de werkzaamheden aanvat, kan hij bij het agentschap Wonen-Vlaanderen van het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna: het agentschap) een aanvraag voor een vrijblijvend voorafgaand woningadvies indienen dat tot doel heeft de aanvrager te informeren over alle bepalingen en voorwaarden, zowel van de subsidieregeling als van de Vlaamse woonkwaliteitsnorm (artikel 11). In datzelfde hoofdstuk wordt ook nog bepaald dat de aanvraag van de tegemoetkoming altijd wordt ingediend na de uitvoering van de werkzaamheden, en dat bij de aanvraag kopieën moeten zijn gevoegd van alle facturen (artikel 12). Hoofdstuk 4 bevat een aantal slotbepalingen waarbij het ministerieel besluit van 9 maart 2007 ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning’ wordt opgeheven, met dien verstande dat het van toepassing blijft op de aanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikelen 13 en 14).

3.1. Voor de meeste bepalingen van het ontwerpbesluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007.

3.2. Bij artikel 10 van het ontwerp dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt. Zowel het eerste als het tweede lid van die bepaling strekken ertoe een beroepsmogelijkheid in te stellen bij de administrateur-generaal van het agentschap. In het eerste lid gaat het om een “beroep” tegen een “overzicht van de facturen die in aanmerking worden genomen, en van de overige elementen die dienstig zijn voor de berekening van de tegemoetkoming” dat door het agentschap aan de rechthebbende wordt bezorgd. Indien de rechthebbende het daarmee niet eens is, “kan hij binnen een maand na de ontvangst ervan met een aangetekend schrijven een beroep instellen bij de administrateur-generaal van het agentschap die een beslissing neemt over de berekeningselementen”. Die beslissing bevat een verwijzing naar “de instantie die bevoegd is bij betwisting”. De vraag rijst echter of het hier wel een beroepsmogelijkheid betreft, dan wel of in het van het agentschap uitgaande “overzicht van de facturen die in aanmerking worden genomen en van de overige elementen die dienstig zijn voor de berekening van de tegemoetkoming” niet veeleer een voorstel moet worden gezien waarover de administrateur-generaal, nadat de aanvrager schriftelijk zijn opmerkingen heeft kunnen geven en zijn standpunt heeft kunnen laten kennen, (in eerste instantie) beslist. Die beslissing, die de initiële – zij het een voorlopige en uiteindelijk nog te bevestigen<sup>1</sup> – beslissing is, dient een verwijzing te bevatten “naar de instantie die bevoegd is bij betwisting”. Aldus begrepen zou in het ontworpen eerste lid een verduidelijking kunnen worden gezien van hetgeen is bepaald in artikel 6, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007, namelijk dat, als de aanvraag volledig is, het agentschap een ontvangstmelding stuurt waarin de normale behandelingstermijn en de “beroepsmogelijkheid” zijn aangegeven. Het ontworpen eerste lid kan dan rechtsgrond vinden in artikel 2, tweede lid, van dat besluit.

Vervolgens echter strekt het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp ertoe te bepalen dat de aanvrager “een beslissing tot weigering van de tegemoetkoming [kan] betwisten door binnen een maand na de ontvangst ervan met een aangetekende brief beroep in te stellen bij dezelfde administrateur-generaal van het agentschap die binnen een ordetermin van drie maanden hetzij de weigering bevestigt, hetzij de berekeningselementen voor de tegemoetkoming aan de rechthebbende bezorgt”. Die beslissing bevat opnieuw “een verwijzing naar de instantie die bevoegd is bij betwisting”.

Het is onduidelijk wat met het tweede lid wordt beoogd. Wellicht is het de bedoeling om hiermee een willig beroep (dit is een beroep bij dezelfde bestuursinstantie als diegene die de initiële beslissing nam) te organiseren. Dergelijk bij een rechtsregel georganiseerd administratief beroep, weze het een willig beroep, is een beroep dat dient te worden uitgeput alvorens op een ontvankelijke wijze het jurisdictioneel beroep kan worden uitgeoefend en raakt aldus de toegang tot de rechter.<sup>2</sup> De organisatie van een dergelijk beroep behoeft een decretale grondslag, zodat er bezwaarlijk alleen in artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 een rechtsgrond voor kan worden gevonden, nu bij die bepaling aan de minister enkel een machtiging wordt verleend om te bepalen welke renovatie-, verbeterings- en aanpassingswerkzaamheden voor de tegemoetkoming in aanmerking worden genomen en,

---

<sup>1</sup> Evenwel, wanneer het beroepsorgaan geen uitspraak heeft gedaan binnen de daartoe opgelegde termijnen of wanneer het niet binnen een redelijke termijn heeft beslist, is een rechtstreeks jurisdictioneel beroep alsnog ontvankelijk: zie hierover J. GORIS, *Administratieve rechtsbibliotheek*. 3. *Georganiseerde administratieve beroepen: naar een algemene theorievorming*, Brugge, 2012, 104.

<sup>2</sup> J. GORIS, o.c., 37.

voorts, om daartoe de voorwaarden in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 te preciseren “met detailmaatregelen en met uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard”. Het creëren van een verplicht uit te oefenen administratief beroep kan niet worden beschouwd als een dergelijke detailmaatregel of uitvoeringsmaatregel van bijkomende aard.

Artikel 10 van het ontwerp dient in ieder geval aan een nieuw onderzoek te worden onderworpen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 7

4. Om toelichting gevraagd, verduidelijkt de gemachtigde artikel 7 van het ontwerp als volgt:

“Het is een verdere verduidelijking van het BVR van 2 maart 2007 art. 5, § 1, tweede lid waarin wordt verwezen naar de normen, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. In het BVR van 2 maart 2007 wordt enkel gesteld dat de werkzaamheden structurele of bouwfysische ingrepen omvatten die erop gericht zijn de woning minstens te doen beantwoorden aan de normen, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. De bepaling in art. 7 van het MB gaat iets verder, namelijk door te stellen dat enkel een tegemoetkoming kan gegeven worden indien de woning effectief beantwoordt aan bepaalde normen. Conform art. 2, tweede lid van het BVR van 2 maart 2007 heeft de minister deze bevoegdheid.”

Ook met die toelichting ziet de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet welke de meerwaarde is van de ontworpen bepaling. In het licht van de uitleg die werd verstrekt, lijkt men te moeten aannemen dat de tegemoetkoming pas betaald kan worden als de woning volledig klaar is en nagegaan kan worden of aan alle voorwaarden is voldaan, terwijl artikel 5, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007, waarnaar de rechtsgrondbepaling verwijst en waarin de voorwaarden voor de woning en de in aanmerking te nemen werkzaamheden zijn bepaald, erin voorziet dat de werkzaamheden structurele of bouwfysische ingrepen omvatten die erop gericht zijn de woning minstens te doen beantwoorden aan de normen, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. Diezelfde paragraaf bepaalt echter ook dat de werkzaamheden “betrekking hebben op *één of meer* van de [in diezelfde paragraaf] vermelde rubrieken, telkens maximaal voor het ernaast vermelde bedrag, exclusief btw” en dat “[v]oorafgaand aan de uitvoering van de geplande renovatie, verbeterings- en aanpassingswerkzaamheden (...) bij het agentschap een verzoek [kan] worden ingediend om de gebreken van de woning te beoordelen en de *prioritaire of de noodzakelijke* werkzaamheden te bepalen”, wat niet zover lijkt te gaan als het (laten) uitvoeren van werken in één beweging om een woning te realiseren die “structureel gezond en vochtvrij is, geen enkel veiligheids- of gezondheidsprobleem vertoont, voorzien is van een minimum aan veilige installaties, zowel op het vlak van elektriciteit, sanitair als verwarming, die voldoende lichttoetreding heeft, en die beschikt over een gewaarborgde luchtkwaliteit en het nodige aantal woonlokalen”.

Indien artikel 7 van het ontwerp alsnog wordt behouden, dient de inhoud en de draagwijdte ervan in ieder geval te worden verduidelijkt binnen de grenzen van de bij artikel 2, tweede lid, van het besluit van 2 maart 2007 verstrekte machtiging.

### Artikel 8

5. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat de *ratio legis* is van de uitzondering van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp. Kan bijvoorbeeld een schuur die wordt omgebouwd tot een woning in aanmerking komen voor de premie? Kan in dat geval een schuur niet worden beschouwd als een “gebouw” (vergelijk met definitie van nieuwe woning in artikel 1, 11°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007)<sup>3</sup>. De gemachtigde antwoordde het volgende:

“De uitzondering in artikel 8, tweede lid heeft betrekking op bijgebouwen die losstaan van de woning die gerenoveerd wordt of van het gebouw dat wordt herbestemd tot woning. Voorbeelden hiervan zijn losstaande garages of bergingen. Om verwarring te voorkomen wordt dit artikel beter als volgt geformuleerd: 'Werkzaamheden aan losstaande bijgebouwen die niet kunnen beschouwd worden als een afzonderlijke woning zijn uitgesloten van de tegemoetkoming.' ”

Met deze wijziging kan worden ingestemd.

### Artikel 12

6. Termen die tot interpretatiemoeilijkheden en, dus, rechtsonzekerheid leiden, dienen te worden vermeden. Dat is het geval met de woorden “Het verdient aanbeveling dat”, die niet thuis horen in een normatieve tekst. De conclusie is dan ook dat deze woorden beter uit het ontwerp worden weggelaten en dat de aanbeveling om minstens twee foto's toe te voegen hetzij achterwege moet worden gelaten, hetzij tot een verplichting moet worden verheven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

---

<sup>3</sup> Zie artikel 1, 11°, van dat besluit, waarin een nieuwe woning wordt gedefinieerd als “ een woning die wordt gerealiseerd door het uitvoeren van de daartoe noodzakelijke werkzaamheden in een deel van een opgesplitste bestaande woning, of in een bestaand gebouw, zonder uitbreiding van het oorspronkelijke volume van dit gebouw en zonder wederopbouw na de gehele of gedeeltelijke afbraak van dit gebouw”.