



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.337/3
van 18 november 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 55*quinquies* van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode en tot wijziging van artikel 1 en 2 en bijlage 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’

Op 20 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot ‘wijziging van artikel 55^{quinquies} van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode en tot wijziging van artikel 1 en 2 en bijlage 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2015.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er vooreerst toe artikel 55^{quinquies} van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ te vervangen, teneinde te bepalen dat de verhuring die uitsluitend gebeurt met het oog op de opvang van dak- en thuislozen tijdens de winterperiode, niet wordt meegerekend in het maximumpercentage van 1% van het patrimonium van de verhuurder dat buiten het sociale huurstelsel mag worden verhuurd (artikel 1).

Voorts strekt het ontwerp tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’ (artikelen 2 tot 4). Er wordt bepaald wat moet worden verstaan onder de oppervlakte van een kamer (artikel 2, 1°, van het ontwerp) en dat er een minimale oppervlakte van 8 m² geldt voor een kamer die wordt verhuurd of te huur of ter beschikking wordt gesteld aan seizoenarbeiders (artikel 2, 2°, van het ontwerp). Tevens worden voor de verhuring buiten het sociale huurstelsel afwijkingen toegestaan op de vereisten en de normen bepaald voor kamers en zelfstandige woningen op voorwaarde dat de verhuring gebeurt met het oog op de opvang van dak- en thuislozen tijdens de winterperiode, dat de woning geen gebreken vertoont die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden en de woonlokalen veilig verwarmd kunnen worden en dat de verhurende instelling zorgt voor de begeleiding van de personen die in de woning worden opgevangen (artikel 2, 3°, van het ontwerp). Daarnaast wordt in de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 bepaald dat de brandonveiligheid eveneens kan blijken uit een verslag van de brandtoezichter, aangewezen door de burgemeester (artikel 3 van het ontwerp). Ten slotte wordt in bijlage 3 bij hetzelfde besluit gepreciseerd dat de regel dat bij een woning gebouwd of vergund voor 1 februari 2008 de oppervlakte van de aparte badkamer wordt meegeteld voor maximaal 3 m², betrekking heeft op een woning met een nettovloeroppervlakte van de woonlokalen die kleiner is dan 18 m² (artikel 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 91, § 1, 3°, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode). Luidens die bepaling zijn de bepalingen van titel VII van de Vlaamse Wooncode (‘De verhuring van woningen in de sociale sector’) van toepassing op de sociale huurwoningen, met uitzondering van de woningen die onder de voorwaarden gesteld door de Vlaamse Regering, worden verhuurd aan openbare besturen, aan welzijnsorganisaties of aan organisaties die de Vlaamse Regering daartoe erkent.

3.2. Artikel 2, 1° en 2°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt dat, met behoud van de toepassing van paragraaf 1 van dat artikel, de Vlaamse Regering aanvullende vereisten en normen vaststelt voor kamers.

3.3. Artikel 2, 3°, van het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 5, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt vermeld.

3.3.1. Luidens het ontworpen artikel 2, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 worden voor de verhuring met het oog op de opvang van dak- en thuislozen tijdens de winterperiode afwijkingen toegestaan “op de vereisten en normen, opgenomen in bijlage 1 en 3 die bij dit besluit zijn gevoegd”.

Artikel 5, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode bepaalt weliswaar dat de Vlaamse Regering voor, onder meer, de tijdelijke huisvesting van gezinnen of alleenstaanden die dakloos zijn of dreigen te worden, afwijkingen kan toestaan van de vereisten en de normen die ze vaststelt voor woningen en kamers. Uit die bepaling vloeit echter voort dat die afwijkingen beperkt moeten zijn en dat de Vlaamse Regering de aard ervan dient te bepalen.

Het ontworpen artikel 2, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 bepaalt niet welke de aard is van de afwijkingen die worden toegestaan. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De afwijkingen zijn beperkt. Er mogen immers geen gebreken zijn die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden en de woonlokale waarin mensen worden opgevangen moeten op een veilige manier verwarmd kunnen worden. Voor het overige is gekozen voor een soepele aanpak, net om de snelle uitbreiding van opvangmogelijkheden in de winter te faciliteren. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare gezondheid en openbare veiligheid en kan nog steeds optreden wanneer die in het gedrang komt (bevoegdheden burgemeester op grond van artikel 135, § 2 N.Gem.) en als er niet aan de voorwaarden van afwijking voldaan is, bijvoorbeeld omdat de woning wel gebreken vertoont die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden, dan geldt de afwijkingsregeling niet en is het woningkwaliteitsinstrumentarium van de Vlaamse Wooncode onverkort van toepassing.”

De voorwaarde dat de woning geen gebreken mag vertonen die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden en dat de woonlokale veilig verwarmd moeten kunnen worden (ontworpen artikel 2, § 5, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013), volstaat niet om met zekerheid te kunnen bepalen van welke vereisten en normen opgenomen in bijlage 1 en in bijlage 3 bij dit besluit kan worden afgeweken en van welke vereisten en normen niet kan worden afgeweken omdat de niet-naleving ervan een veiligheids- of gezondheidsrisico zou inhouden. Mede in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel wordt in het ontwerp op onvoldoende wijze bepaald welke de aard is van de afwijkingen die zodoende worden toegestaan, zodat bovendien niet zeker is of die afwijkingen wel beperkt zullen zijn.

Om aan de rechtsgrond te voldoen moet de aard van de afwijkingen op zodanige wijze nader worden bepaald dat verzekerd wordt dat ze beperkt zijn.

3.3.2. Uit het ontworpen artikel 2, § 5, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 vloeit voort dat de verhurende instelling moet zorgen voor de begeleiding van de personen die in de woning worden opgevangen. Ondervraagd over de draagwijdte van die voorwaarde, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De voorwaarde dat de verhurende instelling moet zorgen voor begeleiding is geen voorwaarde die de bijstand aan personen regelt, maar wordt opgelegd vanuit de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting. Het is een voorwaarde die de Vlaamse Regering stelt om een afwijking op de minimale kwaliteitsnormen toe te laten om te verzekeren dat het grondrecht op wonen van de betrokken daklozen kan worden versterkt. De inhoud van de begeleiding kan binnen de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting enkel gaan over woonbegeleiding. Daklozen zijn niet altijd vertrouwd met of hebben geen goede woongecultuur, maar ze worden in het kader van deze afwijkingsregeling wel tijdelijk opgevangen in een sociale woning. Met het oog op het garanderen van de leefbaarheid (bv. t.a.v. sociale huurders van omliggende woningen) is begeleiding nodig, dit ook vanuit het grondrecht op wonen van de andere bewoners.”

Indien die begeleiding beperkt is tot hetgeen in het antwoord van de gemachtigde is vermeld, kan voor het ontworpen artikel 2, § 5, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 rechtsgrond worden gevonden in het voormelde artikel 5, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.4. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt dat elke woning moet voldoen aan de vereisten van brandveiligheid, met inbegrip van de specifieke en aanvullende veiligheidsnormen die de Vlaamse Regering vaststelt, en in artikel 5, § 4, van diezelfde Wooncode, luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de criteria en de procedure vaststelt om de conformiteit van een woning met die vereisten en normen vast te stellen.

3.5. Artikel 4 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de normen voor de vereiste minimale omvang van de woning in relatie tot de gezinssamenstelling vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Vermits het niet nodig is om voor de rechtsgrond van het te nemen besluit een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, dient deze bepaling te worden weggelaten.

4.2. In de huidige tweede lid van de aanhef van het ontwerp, dat het eerste lid wordt (zie opmerking 4.1), verwijze men naar artikel 5, § 1, tweede en derde lid, § 2, § 3, tweede lid, en § 4, en artikel 91, § 1, 3°, van de Vlaamse Wooncode.

4.3. In het huidige derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014 ‘inzake dak- en thuisloosheid’. Vermits dat samenwerkingsakkoord geen rechtsgrond vormt voor het te nemen besluit, dient die bepaling te worden weggelaten.

Artikel 2

5. Gevraagd hoe in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kan worden verantwoord dat de minimale oppervlakte voor een kamer die verhuurd wordt of te huur of ter beschikking gesteld wordt aan seizoenarbeiders 8 m², in plaats van 12 m², bedraagt (ontworpen artikel 2, § 3, vierde lid, van het besluit van 12 juli 2013), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Zoals de nota aan de VR vermeldt, bestaat de afwijking voor kamers voor seizoenarbeiders nu reeds in het technisch verslag. Volgens het technisch verslag moet de netto-vloeroppervlakte voor een kamer voor seizoenarbeiders slechts 8 m² bedragen (zie deel F bezettingsnorm van het technisch verslag voor kamers bewoond door seizoenarbeiders, bijlage 2 bij het Woningkwaliteitsbesluit). De kamer en de gemeenschappelijke ruimte samen moeten een totale oppervlakte van minimaal 18 m² hebben (zie Bijlage: Berekening gemeenschappelijke functies < Bezetting gemeenschappelijke functies < Gemeenschappelijke ruimte van het technisch verslag voor kamers bewoond door seizoenarbeiders, bijlage 2 bij het Woningkwaliteitsbesluit). De nu voorgestelde wijziging aan het Woningkwaliteitsbesluit verduidelijkt dus enkel de norm die momenteel al van toepassing is op basis van het technisch verslag. Dat is ook logisch, aangezien de minimale oppervlakte voor gewone kamers en studentenkamers ook al expliciet is opgenomen in het Woningkwaliteitsbesluit.

Gemeenschappelijke ruimte wordt gedefinieerd in artikel 1, 10° van het Woningkwaliteitsbesluit: ‘een gemeenschappelijk deel van de kamerwoning dat aangewend wordt als zitplaats, keuken, interne circulatieruimte of gemeenschappelijk sanitair lokaal’. De sanitaire ruimten en keukens zijn daar dus mee inbegrepen, evenals gangen,...

Zoals de Raad van State opmerkte in eerdere adviezen waarbij de afwijkingen voor kamers voor seizoenarbeiders in een afzonderlijk technisch verslag werden opgenomen, werden daarmee enkel in het Kamerdecreet bestaande afwijkingen voor kamers voor seizoenarbeiders opgenomen in een afzonderlijk technisch verslag. De afwijkende minimale oppervlakenorm komt dus uit het toenmalige Kamerdecreet. Als verantwoording voor deze soepelere minimale oppervlakenorm en ook voor de soepelere bezettingsnormen kan verwezen worden naar het feit dat seizoenarbeiders slechts tijdelijk in hun kamer verblijven. De definitie van seizoenarbeider in artikel 1, 17° van het Woningkwaliteitsbesluit verwijst naar RSZ regelgeving die een maximaal aantal toegelaten dagen arbeid oplegt. Indien men meer dagen dan toegelaten werkt, is men geen gelegenheidsarbeider meer voor toepassing RSZ-regelgeving en ook geen seizoenarbeider meer voor toepassing van het Woningkwaliteitsbesluit.

Het gaat over:

- in de sector van het tuinbouwbedrijf: maximale duur van tewerkstelling van 65 dagen per kalenderjaar (Er is een uitzondering voor de sector van de witloofteelt: daar mag per jaar 100 dagen gewerkt worden (100 dagen in de witloofteelt of 65 dagen in de tuinbouwsector en vervolgens nog 35 dagen in de witloofteelt).

- in de sector van de landbouw: maximale duur van tewerkstelling van 30 dagen per jaar.

Het feit dat seizoenarbeiders slechts voor een beperkte periode in de kamers kunnen verblijven, rechtvaardigt dat de minimale oppervlaktenormen en de bezettingsnormen soepeler zijn dan voor personen die langere tijd in hun kamer moeten verblijven.”

Gelet op die verantwoording dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat het moet gaan om kamers die verhuurd worden of te huur of ter beschikking gesteld worden aan seizoenarbeiders *voor de duur van hun tewerkstelling als seizoenarbeider*.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT