



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.449/3
van 27 juni 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning
van het lokaal woonbeleid’

Op 20 mei 2016 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, verlengd tot 1 juli 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2016.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid te regelen.

Hoofdstuk 1 bevat definities (artikel 1 van het ontwerp), het principe van de subsidiëring (artikel 2) en een bepaling over het uittreden uit een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 ‘houdende subsidiëring van projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid’ om toe te treden tot een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het ontworpen besluit (artikel 3).

In hoofdstuk 2 worden de subsidievoorwaarden en de berekeningswijze van de subsidie geregeld. Zo wordt in de mogelijkheid voorzien voor initiatiefnemers om een beroep te doen op een partner voor de uitvoering van het project (artikel 4) en worden de doelstellingen bepaald die de te subsidiëren projecten moeten nastreven (artikel 5, § 1). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verplichte activiteiten die het activiteitenpakket van elk project *moet* bevatten (artikel 5, § 2), die in het ontwerp nader worden omschreven (artikelen 6 tot 9), en de aanvullende activiteiten die het activiteitenpakket van het project *kan* bevatten (artikel 5, § 3), die in de bijlage bij het ontwerp worden vermeld. Er wordt voorzien in de plicht om tweemaal per jaar in elke deelnemende gemeente een woonoverleg te organiseren over het project (artikel 10) en in de coördinatie van het project door een coördinator (artikel 11). De berekeningswijze van de subsidie wordt geregeld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de subsidiëring van de verplichte en de aanvullende activiteiten (artikel 12). De subsidie wordt toegekend voor een periode van maximaal drie werkingsjaren, met vaste einddatum op 31 december 2019 (artikel 13).

In hoofdstuk 3 wordt de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de uitbetaling van de subsidies geregeld. Er wordt voorzien in een voorafgaand overleg tussen de initiatiefnemer en het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen (hierna: het agentschap Wonen-Vlaanderen) (artikel 14). Tevens wordt het indienen en de inhoud van de subsidieaanvraag geregeld (artikelen 15 en 16), evenals de behandeling van de subsidieaanvraag (artikel 17) en de uitbetaling van de subsidies (artikel 18).

Hoofdstuk 4 betreft de uitvoering en de opvolging van de projecten. Er wordt voorzien in de begeleiding van de projecten door een stuurgroep (artikel 19). De projectuitvoerder is ertoe gehouden de subsidie uitsluitend aan te wenden voor de financiering van de goedgekeurde activiteiten (artikel 20) en de initiatiefnemer moet het agentschap Wonen-Vlaanderen onmiddellijk op de hoogte brengen van elke gebeurtenis of omstandigheid

die een belangrijke invloed heeft op de uitvoering van het project (artikel 21). Het agentschap Wonen-Vlaanderen kan de uitvoering van het project bijsturen of stopzetten (artikel 22).

Hoofdstuk 5 bevat slotbepalingen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 wordt opgeheven (artikel 23). Er wordt voorzien in een overgangsregeling voor bepaalde bestaande projecten waaraan een subsidie werd verleend met toepassing van het voormelde besluit (artikel 24), evenals in een overgangsregeling waarbij voor bepaalde bestaande projecten wordt afgeweken van de termijn bepaald in artikel 15, eerste lid, van het ontworpen besluit voor het indienen van een subsidieaanvraag (artikel 26). Tevens wordt de mogelijkheid geregeld voor gemeenten om uit een project te treden waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 en om toe te treden tot een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het ontworpen besluit (artikel 25).

3.1. Volgens het eerste lid van de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 28, § 2, vierde lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode).

Artikel 28, § 2, van de Vlaamse Wooncode bepaalt:

“De gemeente stimuleert de realisatie van sociale woonprojecten op haar grondgebied, ongeacht de initiatiefnemer. De gemeente gaat, volgens de procedure en in de gevallen die door de Vlaamse regering worden bepaald, na of sociale woonprojecten op haar grondgebied door een sociale huisvestingsmaatschappij kunnen worden gerealiseerd.

De gemeente draagt er zorg voor dat de woonprojecten en individuele verrichtingen van de sociale woonorganisaties, het OCMW of haarzelf in het belang van de bewoners op elkaar worden afgestemd. Daartoe ziet de gemeente erop toe dat de sociale woonorganisaties zoveel mogelijk onderling overleg plegen. Ze kan de sociale woonorganisaties, het OCMW en de lokale welzijnsorganisaties voor overleg samenroepen. De sociale woonorganisaties zijn verplicht in te gaan op de vraag tot overleg vanwege de gemeente.

De Vlaamse Regering kan, binnen de perken van de kredieten die daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven en onder de voorwaarden die ze heeft bepaald, de gemeentelijke en intergemeentelijke werking met het oog op het realiseren van de opdrachten vermeld in §§ 1 en 2 en het verbeteren van de dienstverlening aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, subsidiëren.

De Vlaamse Regering stelt de bijzondere regels vast voor de toekenning en de verdeling van de subsidies.”

Bijgevolg biedt niet enkel het vierde lid, maar ook het derde lid van deze bepaling rechtsgrond voor het ontworpen besluit, vermits naar luid van dat derde lid de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt waaronder het Vlaamse Gewest de gemeentelijke en intergemeentelijke werking kan subsidiëren met het oog op het realiseren van de in die bepaling vermelde opdrachten.

3.2. Luidens artikel 18, § 3, van het ontwerp worden, als blijkt dat de subsidie onterecht werd uitbetaald of moet worden verminderd, de bedragen in mindering gebracht van het subsidiebedrag voor het volgende werkingsjaar en, als dat nodig is, teruggevorderd.

Wat betreft de terugvordering van de subsidies kan een beroep worden gedaan op de uitdrukkelijke rechtsgrond vervat in het in het tweede lid van de aanhef vermelde 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’, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer de terugvordering van subsidies kan regelen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 24 van ontwerp voorziet in een overgangsregeling waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 blijft gelden voor bepaalde bestaande projecten. Zo mogen vijf met naam genoemde projecten waarvan de subsidiëeringsperiode eindigt op 31 december 2016 uiterlijk op 30 september 2016 een subsidieaanvraag indienen voor een volgende subsidiëeringsperiode overeenkomstig artikel 22/1 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007.

Artikel 26 van het ontwerp voorziet in een overgangsregeling voor een reeks met naam genoemde projecten die, in afwijking van artikel 15, eerste lid, van het ontworpen besluit,¹ tot 30 september 2016 (eerste lid), dan wel tot 31 december 2016 (tweede lid) een subsidieaanvraag kunnen indienen.

4.1. Gevraagd om deze overgangsregeling te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Momenteel worden 41 intergemeentelijke projecten gesubsidieerd op basis van het huidige BVR van 21.9.2007. De driejarige subsidiëeringsperiodes van die 41 projecten zijn niet gelijklopend.

De 5 projecten (vermeld in artikel 24 van het nieuwe ontwerpbesluit) ontvangen op basis van het huidige BVR een subsidie voor de periode 1.1.2014 – 31.12.2016 en mogen daarom op basis van artikel 22/1§2 van het huidige BVR nog tegen 30.6.2016 een verlengingssubsidieaanvraag indienen voor een volgende periode. Die 5 projecten zijn de enige projecten die tegen 30.6.2016 nog een verlengingssubsidieaanvraag kunnen indienen en waarvan de volgende subsidiëeringsperiode van start zou gaan op 1.1.2017. Ook het nieuwe ontwerpbesluit voorziet in artikel 15, eerste lid, dat de indieningsdatum voor een subsidieaanvraag uiterlijk zes maanden voor de geplande startdatum van de subsidiëeringsperiode is, omdat er naar gestreefd wordt om de subsidiëeringsperiodes van de projecten zonder onderbreking aan elkaar te laten aansluiten, zodat de projectwerking maximaal behouden kan blijven. Omdat voor die 5 projecten het voortraject van de subsidieaanvraag voor beide subsidieregelingen loopt in dezelfde periode, nl de maanden voorafgaand aan 30 juni 2016, wordt aan die 5 projecten de keuzemogelijkheid geboden om te kiezen tussen beide subsidieregelingen.

Aangezien het nieuwe ontwerpbesluit tegen 30.6.2016 nog niet is goedgekeurd en om de gemeenten en projectuitvoerders een redelijke termijn te bieden om een gefundeerde keuze te maken tussen beide subsidieregelingen en een kwalitatief

¹ Luidens die bepaling dient de initiatiefnemer een subsidieaanvraag in “[u]iterlijk zes maanden vóór de geplande startdatum van de subsidiëeringsperiode van het project”.

projectvoorstel/subsidieaanvraag uit te werken, wordt in artikel 26, eerste lid, 1° voor die 5 projecten de uiterlijke indieningsdatum voor de subsidieaanvraag uitgesteld van 30.6.2016 naar 30.9.2016.

- a) Wonen langs Dijle en Nete;
- b) Wonen aan de Demer;
- c) Woonfocus;
- d) Aangenaam Wonen in Nieuwerkerken en Sint-Truiden;
- e) Goed Wonen in Nevele en Wachtebeke.

In artikel 26, eerste lid, 2° wordt ook aan een zesde project, Regionaal Woonbeleid Noord-West Brabant, dat krachtens artikel 15, eerste lid, een subsidieaanvraag uiterlijk tegen 30.6.2016 kan indienen en waarvan de volgende subsidiëeringsperiode van start zou gaan op 1.1.2017, de uiterlijke indieningsdatum voor de subsidieaanvraag uitgesteld van 30.6.2016 naar 30.9.2016 aangezien enerzijds het nieuwe ontwerpbesluit tegen 30.6.2016 nog niet is goedgekeurd en anderzijds om ook aan die gemeenten en projectuitvoerder een redelijke termijn te bieden om een kwalitatief projectvoorstel/subsidieaanvraag uit te werken. Het verschil tussen dit project en de vijf projecten, waarnaar verwezen wordt in artikel 26, 1°, is dat dit project geen keuzemogelijkheid tussen het huidige BVR en het nieuwe ontwerpbesluit heeft omdat dat project zich momenteel reeds in de derde (en dus laatste) subsidiëeringsperiode bevindt en dus geen subsidieaanvraag op basis van het huidige subsidiebesluit meer kan indienen.

Aan de zes projecten waarnaar verwezen wordt in artikel 26 van het ontwerpbesluit, wordt voor de indiening van de subsidieaanvraag een uitstel van 3 maanden toegekend. Voor de duur van het uitstel werd rekening gehouden met een redelijke termijn die nodig is om een kwalitatieve subsidieaanvraag uit te werken, gelet ook op de 2 maanden zomerverlofperiode waarin de lokale besturen geen of nauwelijks beleidsbeslissingen kunnen nemen aangezien er in die maanden gewoonlijk geen gemeenteraden georganiseerd (kunnen) worden. Meer uitstel is praktisch gezien niet mogelijk, aangezien het, om de volgende subsidiëeringsperiode zonder onderbreking te kunnen laten aansluiten op de huidige subsidiëeringsperiode, vereist is dat de minister nog in 2016 een beslissing moet kunnen nemen over de toekenning van de subsidie op basis van een voorafgaand advies van Wonen-Vlaanderen en dat de subsidie nog tijdig op de begroting 2016 kan vastgelegd worden. Vanuit die overwegingen wordt voorgesteld om voor die zes projecten uitstel tot 30.9.2016 toe te kennen.

Bijkomend wordt in artikel 26, tweede lid, aan vier projecten een uitstel voor het indienen van een subsidieaanvraag toegekend tot 31.12.2016. Twee van die vier projecten ontvangen op basis van het huidige BVR een subsidie voor de periode 1.4.2014 – 31.3.2017 en kunnen op basis van artikel 15, eerste lid van het ontwerpbesluit uiterlijk tegen 31.10.2016 een subsidieaanvraag indienen. De andere twee projecten ontvangen op basis van het huidige BVR een subsidie voor de periode 1.5.2014 – 30.4.2017 en kunnen op basis van artikel 15, eerste lid van het ontwerpbesluit uiterlijk tegen 30.11.2016 een nieuwe subsidieaanvraag indienen. De reden voor het uitstel van de indieningsdatum op basis van artikel 15, eerste lid, voor die projecten is om ook aan die gemeenten en projectuitvoerders een redelijke termijn te bieden om een kwalitatief projectvoorstel/subsidieaanvraag uit te werken.

Voor de 31 andere IGS-projecten die op basis van het huidige BVR een subsidie ontvangen stelt de toepassing van artikel 15, eerste lid van het ontwerpbesluit, gelet op de looptijd van de huidige subsidiëeringsperiode van die projecten, geen probleem inzake een redelijke termijn voor het uitwerken van een subsidieaanvraag voor een volgende periode. De eerstvolgende indiening van een verlengingssubsidieaanvraag na de 10 projecten,

waarnaar verwezen wordt in artikel 26, wordt immers pas eind februari 2017 verwacht. Daarom kan de afwijking op artikel 15, eerste lid, beperkt blijven tot 10 projecten.”

4.2. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat het verschil in behandeling dat uit de artikelen 24 en 26 van het ontwerp voortvloeit, berust op een objectief criterium, namelijk de datum waarop de subsidiëringsperiode van de projecten in kwestie eindigt. Er dient evenwel ook te worden nagegaan of het verschil in behandeling redelijk is verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

Er kan worden aangenomen dat is voldaan aan de vereiste dat de ontworpen regeling een wettig doel nastreeft, namelijk het waarborgen van de continuïteit in de werking van de betrokken projecten. Wat de in artikel 24 van het ontwerp vermelde projecten betreft, waarvoor het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 blijft gelden, moet worden opgemerkt dat niets een gemeente die deelneemt aan een dergelijk project verhindert om, met toepassing van artikel 25 van het ontwerp, uit dat project te treden om deel te nemen aan een nieuw of een ander project waarvoor een subsidieaanvraag wordt ingediend met toepassing van het ontworpen besluit. Wat de in artikel 26 van het ontwerp vermelde projecten betreft, beperkt de ontworpen regeling zich ertoe in een afwijking te voorzien van de in artikel 15 van het ontwerp bepaalde verplichting om de subsidieaanvraag in te dienen uiterlijk zes maanden voor de geplande startdatum van de subsidiëringsperiode van het project. Voor het overige geldt het ontworpen besluit onverkort ten aanzien van die projecten. Er kan dan ook worden aangenomen dat de ontworpen regeling evenredig is aan het voormelde wettig doel.

Bijgevolg lijkt het verschil in behandeling dat uit de artikelen 24 en 26 van het ontwerp voortvloeit, redelijk verantwoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet eveneens worden verwezen naar het derde lid van artikel 28, § 2, van de Vlaamse Wooncode (zie opmerking 3.1).

Artikel 3

6. Luidens artikel 3 van het ontwerp kunnen de gemeenten die deelnemen aan een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit, alleen overeenkomstig de bepalingen van artikel 25 van het ontworpen besluit uit dat

² Zie in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6.

project treden en toetreden tot een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het ontworpen besluit.

Die bepaling lijkt evenwel niets toe te voegen aan hetgeen wordt geregeld in artikel 25 van het ontwerp, waarin de voorwaarden worden bepaald waaraan voldaan moet zijn opdat een gemeente die deelneemt aan een project waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van het besluit van 21 september 2007, uit dat project kan treden om deel te nemen aan een nieuw of ander project waarvoor een subsidieaanvraag wordt ingediend met toepassing van het ontworpen besluit.

Bijgevolg kan artikel 3 van het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 5

7. In artikel 5, § 3, derde lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) gemachtigd om, na mededeling aan de Vlaamse Regering, de bij het ontwerp gevoegde lijst te wijzigen van aanvullende activiteiten die het activiteitenpakket van een project kan bevatten.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Luidens artikel 12, § 3, van het ontwerp wordt de subsidie voor de aanvullende activiteiten berekend op basis van een weging van de activiteiten die in het activiteitenpakket van het project worden opgenomen. Een aanvullende activiteit wordt gewogen op basis van het daarmee overeenstemmende gewicht dat is opgenomen in de lijst van aanvullende activiteiten.

Door de lijst van aanvullende activiteiten te wijzigen zou de minister bijgevolg de hoogte van het subsidiebedrag zelf kunnen beïnvloeden. Het komt evenwel de Vlaamse Regering, en niet de minister, toe om de regels vast te stellen aan de hand waarvan de hoogte van het subsidiebedrag wordt bepaald. Het wijzigen van de lijst van aanvullende activiteiten kan dan ook niet worden beschouwd als een regel van bijkomstige aard of beperkt belang.

De tweede zin van het artikel 5, § 3, derde lid, van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

Artikel 8

8. Luidens artikel 8, derde lid, van het ontwerp wordt de informatie over gemeentelijke premies voor de activiteiten vermeld in het eerste lid van die bepaling, beschikbaar gesteld via www.premiezoeker.be.

Die bepaling moet worden geherformuleerd zodat duidelijk is dat het de gemeenten zijn die deelnemen aan een project, die de informatie over gemeentelijke premies via de voormelde website beschikbaar stellen.

Artikel 24

9. In de inleidende zin van het eerste lid van artikel 24 van het ontwerp moeten tussen de woorden “Vlaamse Regering” en “houdende subsidiëring” de zinsnede “van 21 september 2007” worden ingevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT