



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.877/3
van 23 februari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juni 1998 tot aanmoediging van projecten inzake het zelfstandig wonen van personen met een fysieke handicap in sociale woonwijken en 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’

Op 24 januari 2018 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 diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juni 1998 tot aanmoediging van projecten inzake het zelfstandig wonen van personen met een fysieke handicap in sociale woonwijken en 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 februari 2018.

*

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 van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 ‘tot aanmoediging van projecten inzake het zelfstandig wonen van personen met een fysieke handicap in sociale woonwijken’ (hierna: het ADL-besluit) aan te passen aan de gewijzigde regelgeving, namelijk aan de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990¹ en aan de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006² bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2016,³ evenals aan het gegeven dat werd beslist om geen nieuwe zogenaamde ADL-clusters te bouwen.

Hiertoe worden een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 opgeheven (artikelen 1 tot 3, 5 en 6 van het ontwerp). In een aantal gevallen wordt de inhoud van die bepalingen hernomen, desgevallend in gewijzigde vorm, in 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’ (artikelen 7 tot 9 en 13 van het ontwerp).

Er wordt ook in een overgangsregeling voorzien voor de ADL-clusters die nog in voorbereiding zijn (artikel 14) en voor de huurders die voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit een ADL-woning huren (artikel 15).

RECHTSGROND

3.1.1. De bepalingen van hoofdstuk 1 van het ontworpen besluit, die strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998, vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 72, 2°, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode), onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 ‘houdende de vaststelling van de erkenningsvoorwaarden, de werkings- en subsidiëringsmodaliteiten voor diensten voor zelfstandig wonen van gehandicapte personen zoals bedoeld in artikel 3, § 1bis, van het koninklijk besluit nr. 81 van 10 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten’.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 ‘betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2016 ‘over de oprichting van een regionale prioriteitencommissie, de toekenning van prioriteitengroepen, de vaststelling van de maatschappelijke noodzaak, de toeleiding naar ondersteuning, de afstemming en planning in het kader van persoonsvolgende financiering’.

3.1.2. In het ontworpen artikel 19, derde en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 (artikel 4 van het ontworpen besluit) wordt de berekening van de jaarlijkse huurprijs van het ADL-centrum geregeld.

In advies 46.477/3 van 7 mei 2009 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel omtrent een gelijkaardige bepaling het volgende opgemerkt:

“3.2.4. Ten slotte bieden de artikelen 72 en 73 van de Vlaamse Wooncode onvoldoende rechtsgrond voor artikel 22 van het ontwerp (dat bepaalt dat de inschrijving op het door de minister goedgekeurde uitvoeringsprogramma als een principiële belofte van subsidie geldt) en artikel 21 ervan (in verband met de berekening van de jaarlijkse huurprijs van een ADL-centrum). Luidens deze artikelen kan de Vlaamse Regering subsidies verlenen om onder meer sociale huurwoningen die in een sociale woonwijk geïntegreerd zijn, uit te rusten voor de activiteiten van het dagelijkse leven van personen met een handicap.”⁴

In advies 57.404/3 van 11 mei 2015 heeft de Raad van State, met verwijzing naar advies 46.477/3, het volgende opgemerkt:

“De inhoud van de ontworpen artikelen 19, tweede en derde lid, en 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 ‘tot aanmoediging van projecten inzake het zelfstandig wonen van personen met een fysieke handicap in sociale woonwijken’ (artikel 2, 1° en 2°, en artikel 3, 1°, van het ontwerp) stemmen overeen met de bepalingen waarover de Raad van State de voormelde opmerking heeft gemaakt.

Volgens de stellers van het ontwerp zouden de artikelen 2 en 3 ervan rechtsgrond vinden in artikel 72, 2°, van de Vlaamse Wooncode. Artikel 72, 2°, van de Vlaamse Wooncode is niet gewijzigd sinds de Raad van State advies 46.477/3 van 7 mei 2009 heeft gegeven. Bijgevolg kan die bepaling, om de in dat advies vermelde redenen, niet als rechtsgrond dienen voor het ontworpen artikel 19, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 (artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp), dat de berekening van de jaarlijkse huurprijs van een ADL-centrum regelt, en voor het ontworpen artikel 20, tweede lid, van hetzelfde besluit (artikel 3, 1°, van het ontwerp), in zoverre het bepaalt dat de inschrijving op het door de minister bevoegd voor de huisvesting goedgekeurde uitvoeringsprogramma als een principiële belofte van subsidie geldt.

De stellers van het ontwerp beroepen zich eveneens op artikel 60 van de Vlaamse Wooncode. Artikel 60, § 1, van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de Vlaamse Regering subsidies kan verlenen voor een aantal verrichtingen die betrekking hebben op sociale huurwoningen onder de bijzondere voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt. Artikel 60 van de Vlaamse Wooncode biedt derhalve eveneens geen rechtsgrond voor de vermelde bepalingen die, enerzijds, de berekening van de jaarlijkse huurprijs van een

⁴ Adv.RvS 46.477/3 van 7 mei 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma’s in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen als gevolg van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid’, opmerking 3.2.4.

ADL-centrum betreffen en, anderzijds, de toekenning van de subsidie – en niet de voorwaarden ervan – regelt.”⁵

Om de hiervoor vermelde redenen kan het ontworpen artikel 19, derde en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 geen rechtsgrond vinden in de artikelen 60 of 72, 2°, van de Vlaamse Wooncode. Vermits ook geen ander artikel van de Vlaamse Wooncode rechtsgrond kan bieden voor die bepaling, moet ze worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

3.1.3. In zoverre artikel 5 van het ontworpen besluit strekt tot de opheffing van artikel 20, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 – bepaling die tot stand is gekomen zonder dat hiervoor een rechtsgrond voorhanden was –⁶ kan er voor die bepaling een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.1.4. Voor de opheffing van artikel 23, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 (artikel 6 van het ontworpen besluit), dat in een terugbetaling van subsidies voorziet wanneer een sociale huisvestingsmaatschappij niet de nodige documenten bezorgt, kan rechtsgrond worden gezocht in artikel 56 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’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de regels vaststelt voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken.

3.2. De artikelen 7, 8, 10 en 11 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in het vijfde lid van artikel 95, § 1, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de uitvoering van het vierde lid van die bepaling, waarin de toewijzing van sociale huurwoningen wordt geregeld, en bij de vaststelling van de prioriteiten en regels voor de toewijzing van sociale huurwoningen extra aandacht besteedt aan kandidaat-huurders die behoren tot de meest behoeftige gezinnen of alleenstaanden en aan bewoners van een sociale huurwoning die willen of moeten verhuizen naar een aangepaste woning. De Vlaamse Regering kan een toewijzing afhankelijk maken van een begeleidingsovereenkomst die gesloten wordt tussen de kandidaat-huurder en een welzijnsorganisatie.

3.3. Artikel 9 van het ontworpen besluit strekt ertoe om in artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007, waarin het inschrijvingsregister wordt geregeld dat elke verhuurder moet houden, een lid toe te voegen naar luid waarvan de kandidaat-huurders die zich willen inschrijven voor een ADL-woning, in een apart inschrijvingsregister worden ingeschreven.

⁵ Adv.RvS 57.404/3 van 11 mei 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2015 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot het grond- en pandenbeleid’, opmerking 4.2.2.

⁶ Zie de in opmerking 3.1.2 aangehaalde adviezen 46.477/3, opmerking 3.2.4, en 57.404/3, opmerking 4.2.2.

In artikel 94, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de vorm en de inhoud van de registers, bedoeld in artikel 93 van de Vlaamse Wooncode te regelen, evenals de wijze waarop deze registers worden bijgehouden en periodiek bijgewerkt en hoe het toezicht erop wordt georganiseerd. Naar luid van artikel 93, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, waarnaar die bepaling verwijst, houdt de verhuurder een kandidatenregister bij dat de identiteit van alle kandidaat-huurders vermeldt, alsook van de huurders aan wie in de loop van het lopende en het vorige kalenderjaar een sociale huurwoning werd toegewezen. De inschrijving gebeurt in volgorde van de indiening van de aanvragen. Uit die bepaling vloeit voort dat hiermee één register per verhuurder wordt bedoeld.

Artikel 94 van de Vlaamse Wooncode, in samenhang gelezen met die bepaling, kan dan ook geen rechtsgrond bieden om verhuurders te machtigen om in een apart register te voorzien voor kandidaat-huurders die zich willen inschrijven voor een ADL-woning.⁷

Dat verhindert daarentegen niet dat een kandidaat-huurder uitdrukkelijk en schriftelijk te kennen geeft dat zijn kandidaatstelling enkel betrekking heeft op een ADL-woning. In artikel 93, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode wordt erin immers voorzien dat een kandidaat-huurder uitdrukkelijk en schriftelijk te kennen geeft dat zijn kandidaat enkel betrekking heeft op sociale huurwoningen die voldoen aan specifieke kenmerken. Het lijkt geen twijfel dat een ADL-woning hieraan beantwoordt.⁸ Bij de toewijzing van de sociale huurwoning moet met die keuze rekening worden gehouden.⁹

Ook staat niets eraan in de weg dat de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de prioriteiten en de regels voor de toewijzing van sociale huurwoningen overeenkomstig artikel 95, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode, rekening houdt met het gegeven dat ADL-woningen aangepast en uitgerust zijn om de activiteiten van het dagelijks leven en het zelfstandig wonen van personen met een handicap te ondersteunen.¹⁰

Artikel 9 van het ontworpen besluit kan in zijn huidige vorm evenwel geen doorgang vinden.

3.4. Artikel 12 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van de regeling van het verhaal van de kandidaat-huurder tegen beslissingen van de verhuurder, vindt rechtsgrond in artikel 95, § 1, zesde lid, van de Vlaamse Wooncode. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd een verhaalprocedure in te stellen voor kandidaat-huurders die zich benadeeld achten bij de toewijzing van een sociale huurwoning.

⁷ Zie, i.v.m. een gelijkaardige bepaling in de Brusselse Huisvestingscode, adv.RvS 62.115/3 van 25 oktober 2017 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedoperators te huur worden gesteld’, opmerking 4.6.2.

⁸ Zie overigens het ontworpen artikel 10, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 (artikel 10 van het ontworpen besluit).

⁹ Artikel 95, § 1, derde lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode.

¹⁰ Zie het ontworpen artikel 19, eerste lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 (artikel 11 van het ontworpen besluit).

3.5. Uit het ontworpen artikel 33, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 (artikel 13 van het ontworpen besluit) vloeit voort dat de huurder verplicht is om in te gaan op het aanbod van een andere sociale huurwoning wanneer hij niet langer voldoet aan de in het ontworpen artikel 3, § 1, derde lid, van hetzelfde besluit (artikel 8, 1°, van het ontworpen besluit) bepaalde voorwaarde dat een persoon die zich wil inschrijven voor een ADL-woning bereid moet zijn om een overeenkomst over het verlenen van zorg en ondersteuning te sluiten met een vergunde zorgaanbieder, waarin minimaal in zeven uur praktische hulp per week wordt voorzien.

Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 96, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de overige voorwaarden bepaalt waaraan de huurder van een sociale huurwoning blijvend moet voldoen. Uit de onderlinge samenhang van de ontworpen artikelen 3, § 1, derde lid, en 33, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 vloeit immers voort dat het bestaan van de voormelde overeenkomst een blijvende voorwaarde is.

3.6. Voor de overgangsregeling waarin artikel 14 van het ontworpen besluit voorziet, kan rechtsgrond worden gevonden in het reeds vermelde artikel 72, 2°, van de Vlaamse Wooncode. De artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 die van toepassing worden verklaard op de in artikel 14, derde lid, van het ontworpen besluit vermelde ADL-clusters, vinden immers eveneens rechtsgrond in die bepaling.

3.7. Artikel 15, eerste lid, van het ontworpen besluit, dat ten aanzien van huurders die voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit een ADL-woning huren, in een verplichting voorziet om bij de beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst met de vergunde zorgaanbieder een nieuwe overeenkomst te sluiten, vindt rechtsgrond in artikel 95, § 1, vijfde lid, laatste zin, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de toewijzing van een sociale huurwoning afhankelijk kan maken van een begeleidingsovereenkomst die gesloten wordt tussen de kandidaat-huurder en een welzijnsorganisatie.

Artikel 96, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode biedt rechtsgrond voor artikel 15, tweede lid, van het ontworpen besluit, waarin wordt bepaald dat als de huurder geen dergelijke nieuwe overeenkomst sluit, hij verplicht is om in te gaan op het aanbod van een andere sociale huurwoning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 8

5. In het ontworpen artikel 3, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt bepaald dat de verhuurder een afwijking van de inkomensgrenzen kan toestaan als de persoon die zich wil inschrijven voor een ADL-woning, daarvoor een gemotiveerd verzoek indient.

De inkomensgrenzen die worden bedoeld zijn die bepaald in artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.

Het is evenwel niet aanvaardbaar dat de verhuurder op onbeperkte wijze van de aldus bepaalde inkomensgrenzen kan afwijken. Minstens moeten in het ontwerp de gevallen worden bepaald waarin de verhuurder van die inkomensgrenzen kan afwijken, en moet worden gepreciseerd hoeveel de verhuurder van die grenzen kan afwijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT