RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.312/3
van 14 mei 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, wat betreft de afstemming op de vrijwillige samenvoeging van gemeenten’

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

Op 10 april 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 'houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, wat betreft de afstemming op de vrijwillige samenvoeging van gemeenten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2018.

*

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal nieuwe bepalingen in te voegen in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 'houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden voor sociale verhuurkantoren' en in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 'houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid'. Met die bepalingen wordt beoogd de impact te regelen op die besluiten van de samenvoeging van gemeenten overeenkomstig het decreet van 24 juni 2016 'houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011'.

Het ontworpen artikel 7/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 (artikel 2 van het ontwerp) strekt ertoe twee of meer sociale verhuurkantoren die als gevolg van een samenvoeging van gemeenten niet meer voldoen aan de erkenningsvoorwaarde bepaald in artikel 56, § 4, 3°, van het decreet van 15 juli 1997 'houdende de Vlaamse Wooncode' (hierna: de Vlaamse Wooncode),[1] ertoe te verplichten om uiterlijk op 31 december van het tweede jaar na de samenvoegingsdatum opnieuw te voldoen aan die voorwaarde. Dat is het geval als zij in een schriftelijke overeenkomst de huur van bijkomende woningen in de nieuwe gemeente uitdrukkelijk overdragen aan een van hen en die overdracht leidt tot werkingsgebieden zonder samenvallende inhuurnemingen. Bij gebreke van zo een overeenkomst beslist de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting, nadat de betrokken actoren zijn gehoord, op basis van het aantal woningen, de huurtermijn en het advies van het lokaal woonoverleg over de overdracht van de inhuurnemingen met het oog op een afgestemd werkingsgebied.

Het ontworpen artikel 21/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 (artikel 4 van het ontwerp) strekt ertoe de deelname van de samengevoegde gemeenten aan gesubsidieerde sociale woonprojecten te regelen. In paragraaf 2 van dat artikel wordt in dit verband een onderscheid gemaakt al naargelang wordt deelgenomen aan één enkel gesubsidieerd project door een of meer van de samengevoegde gemeenten, dan wel aan verschillende gesubsidieerde projecten door twee of meer samengevoegde gemeenten. In het eerste geval neemt de nieuwe gemeente vanaf de samenvoegingsdatum deel aan het

[1] Die voorwaarde houdt in dat een sociaal verhuurkantoor zijn werkingsgebied moet afstemmen op de werkingsgebieden van de erkende sociale verhuurkantoren die actief zijn in de betreffende regio en geen woningen in huur mag nemen die zijn gelegen in gemeenten waar een ander erkend sociaal verhuurkantoor een woning in huur heeft genomen.

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

desbetreffende project, tenzij de samengevoegde gemeenten uiterlijk twee maanden voor die datum samen beslissen om uit dat project te treden. In het tweede geval beslissen de samengevoegde gemeenten uiterlijk twee maanden voor de samenvoegingsdatum samen uit welk project ze treden en tot welk project ze toetreden, en neemt de nieuwe gemeente vanaf de samenvoegingsdatum deel aan dat laatste project. Alleen bij een uittreding wordt de voor de samenvoegingsdatum toegekende projectsubsidie voor de periode van die datum tot de einddatum van de subsidiëringsperiode herberekend conform artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016. Het bedrag van een subsidie voor een project met een subsidiëringsperiode die ingaat op of na de samenvoegingsdatum, wordt berekend conform datzelfde artikel op basis van het aantal deelnemende gemeenten en het aantal private huishoudens binnen het werkingsgebied op de startdatum van de subsidiëringsperiode. Paragraaf 3 van het voormelde artikel 21/1 voorziet in de automatische stopzetting, op de dag voor de samenvoegingsdatum, van de "subsidiëringsperiode" van een project dat als gevolg van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten niet meer voldoet aan de voorwaarde van een werkingsgebied met minstens twee gemeenten.

RECHTSGROND

3. De ontworpen wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 vinden rechtsgrond in de tweede zin van artikel 56, § 5, van de Vlaamse Wooncode, waarbij de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd aanvullende voorwaarden op te leggen om te worden erkend als huurdienst,[2] onder meer wat representativiteit, schaalgrootte en regionale spreiding betreft.

Voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 wordt rechtsgrond geboden door artikel 28, § 2, derde en vierde lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt om de gemeentelijke en intergemeentelijke werking te subsidiëren met het oog op de realisatie van de opdrachten vermeld in artikel 28, §§ 1 en 2, van de Vlaamse Wooncode[3] en het verbeteren van de dienstverlening aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden (derde lid), en de bijzondere regels vaststelt voor de toekenning en de verdeling van de desbetreffende subsidies (vierde lid).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient met betrekking tot artikel 56, § 5, van de Vlaamse Wooncode te worden vermeld dat die paragraaf is hersteld bij het decreet van 28 april 2017 (niet: "ingevoegd bij het decreet van 19 maart 2004 en vervangen bij het decreet van 28 april 2017").

[2] Sociale verhuurkantoren zijn, naast de huurdersbonden, een categorie van huurdiensten die de Vlaamse Regering op grond van artikel 56, § 1, van de Vlaamse Wooncode kan erkennen met het oog op de subsidiëring ervan.

[3] Waaronder de sociale woonprojecten.

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

Artikelen 1 en 2

5. Inhoudelijk sluit het ontworpen artikel 7/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 (artikel 2 van het ontwerp) aan bij artikel 4, 4°, van dat besluit. In plaats van hoofdstuk 4 van het besluit uit te breiden met een afdeling 4, bestaande uit artikel 7/1, wordt de inhoud van dat artikel dan ook beter, in de vorm van een paragraaf, toegevoegd aan artikel 4 van het bedoelde besluit. Daartoe dienen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp te worden samengevoegd tot een artikel 1, waarvan de inleidende zin luidt:

> "Aan artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden voor sociale verhuurkantoren, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 zal vormen, wordt een paragraaf 2 toegevoegd, die luidt als volgt:".

6. In de eerste zin van het eerste lid van het ontworpen artikel 7/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 (dat artikel 4, § 2, zou worden) wordt het best ook melding gemaakt van artikel 4, § 1, 4°, van dit besluit.

7. In het tweede lid van hetzelfde artikel zou ook het begrip "nieuwe gemeente" kunnen worden gedefinieerd, zoals in het ontworpen artikel 21/1, § 1, tweede lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 (artikel 4 van het ontwerp).

Artikel 4

8. Bij het eerste lid van het ontworpen artikel 21/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 wordt, als een of meer van de samengevoegde gemeenten deelnemen aan een bepaald gesubsidieerd project,[4] zonder dat een of meer andere van die gemeenten deelnemen aan een ander dergelijk project,[5] aan de samengevoegde gemeenten de mogelijkheid geboden om uiterlijk twee maanden voor de samenvoegingsdatum uit het desbetreffende project te treden.

8.1. De vraag kan rijzen of in zo een uittredingsmogelijkheid dient te worden voorzien als alle bij de samenvoeging betrokken gemeenten vooraf deelnemen aan het desbetreffende project. In dat geval hebben alle gemeenten die samen de nieuwe gemeente vormen, immers al over de deelname aan dat project kunnen beslissen. Behoudens het geval dat wordt geregeld in het ontworpen artikel 21/2, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016,[6] wordt hun situatie derhalve niet substantieel gewijzigd als gevolg van de samenvoeging.

---

[4] Niet, zoals in het genoemde lid wordt bepaald, "[a]ls een of meer van de samengevoegde gemeenten deelneemt aan eenzelfde project". Ingeval slechts één van de samengevoegde gemeenten vooraf al deelneemt aan een project, nemen de overige van die gemeenten voor de samenvoegingsdatum immers geen deel aan dat project, zodat in dit geval geen gewag kan worden gemaakt van "eenzelfde" project.

[5] Dat laatste volgt uit de inhoud van het tweede lid van dezelfde paragraaf, maar zou voor een goed begrip van het eerste lid het best al daarin worden gespecificeerd.

[6] Zijnde het geval waarin het werkingsgebied van een project als gevolg van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten zich niet langer uitstrekt over minstens twee gemeenten, zoals vereist bij artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016.

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat het voormelde eerste lid in die zin zal worden aangepast dat uittreding enkel mogelijk zal zijn als minstens een van de samengevoegde gemeenten vooraf nog niet deelneemt aan het in dat lid bedoelde project.

8.2. Over de verdere deelneming aan het desbetreffende project wordt geen beslissing genomen door de nieuwe gemeente als zodanig. Die neemt automatisch deel aan het project, tenzij de samengevoegde gemeenten gezamenlijk beslissen om uit het project te treden. Terwijl een samengevoegde gemeente die al deelneemt aan dat project, inzake participatie haar autonomie al volledig heeft kunnen uitoefenen, is dat niet het geval voor een gemeente die eraan niet deelnam. Die gemeente is, wanneer ze zou wensen dat de nieuwe gemeente niet deelneemt aan het project, voor een beslissing daartoe, volledig afhankelijk van de bereidheid van de reeds participerende gemeente(n) om samen met haar die beslissing te nemen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of niet in een specifiek mechanisme dient te worden voorzien voor het geval van onenigheid tussen de betrokken gemeenten over de verdere deelname aan het project.

9. In het tweede lid van het ontworpen artikel 21/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 wordt voor de situatie dat twee of meer samengevoegde gemeenten deelnemen aan verschillende gesubsidieerde projecten, voorgeschreven dat de nieuwe gemeente vanaf de samenvoegingsdatum deelneemt aan het project waartoe de samengevoegde gemeenten hebben beslist toe te treden. De betrokken gemeenten beschikken evenwel niet over de mogelijkheid om uit al de desbetreffende projecten te treden en om derhalve, zoals dat wel kan bij een toepassing van het eerste lid van dezelfde paragraaf, aan geen enkel project deel te nemen. Dat is niet consequent, want het is denkbaar dat samengevoegde gemeenten die deelnemen aan onderscheiden projecten, niet wensen deel te nemen aan een project waaraan een andere gemeente participeerde of dat een andere samengevoegde gemeente tot geen van die projecten wenst toe te treden. Bovendien is het mogelijk dat de samengevoegde gemeenten niet samen tot dezelfde beslissing kunnen komen om toe te treden tot een bepaald project.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde voorgesteld om voor de samengevoegde gemeenten in de mogelijkheid te voorzien om samen te beslissen om niet langer deel te nemen aan een gesubsidieerd project, en om te bepalen dat die gemeenten bij gebrek aan overeenstemming worden geacht samen te hebben beslist tot uittreding uit alle desbetreffende projecten. Daarmee kan worden ingestemd.

10. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het ontwerp niet dient te worden aangevuld teneinde rekening te houden met de belangen van andere gemeenten dan de samengevoegde gemeenten die ook deelnemen aan de gesubsidieerde projecten waaruit de samengevoegde gemeenten kunnen uittreden.

11. In het ontworpen derde lid van artikel 21/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 wordt de impact van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op de berekening van een voor de samenvoegingsdatum toegekende projectsubsidie beperkt tot de gevallen van uittreding met toepassing van de twee vorige leden van die paragraaf.

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡

Zoals de Vlaamse Woonraad heeft opgemerkt, is het niet duidelijk waarom een toetreding tot een project na een samenvoeging van gemeenten niet evenzeer in aanmerking wordt genomen voor de subsidieberekening. Een dergelijke verschillende behandeling van deelnemende gemeenten aan een project al naargelang een samenvoeging van gemeenten aanleiding geeft tot een uittreding uit of een toetreding tot een project, moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

12. In het ontworpen artikel 21/1, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 kan niet worden bepaald dat het geldt “met behoud van de toepassing van paragraaf 3”, al is het maar omdat die laatste paragraaf een geval betreft waarin een project niet meer subsidieerbaar is en derhalve de toepassing uitsluit van een lid dat de subsidieberekening betreft.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-BEFSMCDDA-GDDBCMW‡