



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.372/3
van 5 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het
lokaal woonbeleid’

Op 4 oktober 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 ‘over het lokaal woonbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 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. Naar luid van artikel 28, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) is de gemeente verantwoordelijk voor het uitwerken van haar woonbeleid op lokaal vlak waarbij aandacht uitgaat naar het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en het uitwerken van een bewaking van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de rol van de gemeente in het lokaal woonbeleid nader te regelen.

Volgens artikel 2 van het ontwerp hebben de gemeenten een regierol voor het woonbeleid op hun grondgebied, hetgeen betekent dat ze binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel zorgen voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het lokaal woonbeleid.

Elke gemeente dient minstens tweemaal per jaar een lokaal woonoverleg te organiseren waarop de lokale woonactoren, de lokale welzijnsorganisaties en het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen (hierna: het agentschap Wonen-Vlaanderen) worden uitgenodigd (artikel 3). In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald voor welke aangelegenheden een lokaal woonoverleg verplicht is.

Elke gemeente moet een bijdrage leveren tot de realisatie van de strategische doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid (artikel 5). In artikel 6 worden de Vlaamse beleidsprioriteiten voor de lokale beleidscyclus 2020-2025 vastgesteld. In de artikelen 7 tot 9 wordt bepaald welke activiteiten de gemeenten minstens moeten uitvoeren in het kader van die beleidsprioriteiten.

Verder wordt de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid geregeld (artikelen 11 tot 32) en wordt in een bijzondere subsidie voorzien voor projecten met een vernieuwend of experimenteel karakter (artikel 33).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 ‘houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid’ wordt opgeheven (artikel 34), maar er wordt voorzien in een overgangsmaatregel voor de projecten waaraan een subsidie is verleend met toepassing van dat besluit (artikel 35).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2019, met uitzondering van de artikelen 34 en 35, die in werking treden op 1 januari 2020 (artikel 36).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de aanhef ervan vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 28, § 2, derde en vierde lid, van de Vlaamse Wooncode en in artikel 4, § 1, van het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2.1. Artikel 28 van de Vlaamse Wooncode luidt:

“§ 1. De gemeente is verantwoordelijk voor het uitwerken van haar woonbeleid op lokaal vlak waarbij aandacht uitgaat naar het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en het uitwerken van een bewaking van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving.

§ 2. 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.

§ 3. De Vlaamse regering begeleidt en ondersteunt de gemeenten bij het uitwerken van hun woonbeleid en in het bijzonder bij het toezien op de coördinatie met het Vlaamse woonbeleid. De entiteit die door de Vlaamse Regering belast wordt met de ondersteuning van het lokale woonbeleid kan deelnemen aan de overlegvergaderingen, die door de gemeente met toepassing van § 2 worden samengeroepen. Ze kan ook op eigen initiatief een dergelijke overlegvergadering samenroepen.”

3.2.2. Het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 28, § 2, derde en vierde lid, van de Vlaamse Wooncode biedt rechtsgrond voor de artikelen 11 tot 33 van het ontworpen besluit, waarin de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid en van projecten¹ met een vernieuwend of experimenteel karakter wordt geregeld.

¹ Vermits de bijzondere subsidie waarin artikel 33 van het ontworpen besluit voorziet kan worden toegekend aan “projecten waaraan een subsidie wordt verleend met toepassing van hoofdstuk 4 van dit besluit, en aan

3.2.3. Voor de artikelen 2 en 6, derde lid, van het ontworpen besluit, waarin de rol van de gemeenten voor het woonbeleid wordt geregeld, evenals de bijzondere aandachtspunten die ze bij het voeren van hun woonbeleid in acht moeten nemen, kan 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’, in samenhang met artikel 28, § 1, van de Vlaamse Wooncode. De voormelde ontworpen bepalingen strekken er immers toe de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het uitwerken van haar woonbeleid nader te omschrijven. Bovendien liggen de in artikel 6, derde lid, van het ontworpen besluit vermelde aandachtspunten in het verlengde van artikel 28, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

3.2.4.1. Voor de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit kan in beginsel evenzeer een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, ditmaal in samenhang met artikel 28, § 2, tweede lid, en § 3, van de Vlaamse Wooncode. In paragraaf 2, tweede lid, van die bepaling wordt immers voorzien in een overleg tussen de gemeente, de sociale woonorganisaties, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) en de lokale welzijnsorganisaties. Uit paragraaf 3 van die bepaling blijkt dat de entiteit die door de Vlaamse Regering wordt belast met de ondersteuning van het lokaal woonbeleid, kan deelnemen aan dat overleg.

3.2.4.2. In artikel 3, eerste lid, van het ontworpen besluit wordt evenwel bepaald dat de gemeente “de lokale woonactoren, de lokale welzijnsorganisaties en het agentschap” uitnodigt op het lokaal woonoverleg dat ze ten minste tweemaal per jaar organiseert. Naar luid van artikel 1, 6°, van het ontworpen besluit wordt onder “de lokale woonactoren” verstaan: “de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de sociale woonorganisaties, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 26°, van de Vlaamse Wooncode, en alle andere actoren die werkzaam zijn op het vlak van wonen of daarbij betrokken zijn vanuit hun werking”.

Volgens artikel 2, § 1, eerste lid, 26°, van de Vlaamse Wooncode, waarnaar die bepaling verwijst, moet onder sociale woonorganisatie worden verstaan “de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersbond”.

Bijgevolg is de omschrijving van het begrip “lokale woonactoren” in artikel 1, 6°, van het ontworpen besluit ruimer dan hetgeen volgens artikel 2, § 1, eerste lid, 26°, van de Vlaamse Wooncode wordt verstaan onder sociale woonorganisaties.

Het gegeven dat door die ruimere omschrijving ook het OCMW wordt betrokken bij het overleg waarin artikel 3 van het ontworpen besluit voorziet, vormt geen probleem, vermits artikel 28, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode zelf uitdrukkelijk gewag maakt van het OCMW. Het voorgaande gaat echter niet op voor de toevoeging “alle andere actoren die werkzaam zijn op het vlak van wonen of daarbij betrokken zijn vanuit hun werking”. Vermits die “andere actoren” geen sociale woonorganisaties en ook geen lokale welzijnsorganisaties² zijn, is

samenwerkingsverbanden van gemeenten”, gaat het wel degelijk om de subsidiëring van de gemeentelijke en intergemeentelijke werking.

² In artikel 3, eerste lid, van het ontworpen besluit worden de lokale woonactoren immers vermeld *naast* de lokale welzijnsorganisaties, wat aantoont dat het om twee verschillende soorten organisaties gaat.

er geen rechtsgrond voorhanden om hen te betrekken bij het overleg waarin artikel 3 van het ontworpen besluit voorziet.

Bijgevolg moet de definitie van het begrip “lokale woonactoren” in artikel 1, 6°, van het ontworpen besluit worden aangepast, of moet in artikel 3, eerste lid, van dat besluit worden verwezen naar de sociale woonorganisaties vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 26°, van de Vlaamse Wooncode, in plaats van naar de lokale woonactoren.

3.2.5. Artikel 10, 1°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 28, § 3, van de Vlaamse Wooncode. De mogelijkheid voor de gemeenten om voor de realisatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten een beroep te doen op het agentschap Wonen-Vlaanderen kan immers worden beschouwd als een vorm van steun van de gemeenten bij het uitwerken van hun woonbeleid en in het bijzonder bij het toezien op de coördinatie met het Vlaamse woonbeleid.

3.3.1. Artikel 4, § 1, van het decreet van 15 juli 2011 luidt:

“De Vlaamse Regering maakt uiterlijk op 30 oktober van het jaar waarin er lokale verkiezingen plaatsvinden de Vlaamse beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen voor de komende lokale beleidscyclus bekend.

Bij de bekendmaking van de Vlaamse beleidsprioriteiten vermeldt de Vlaamse Regering, voor elk van de bijbehorende subsidieregelingen en onder voorbehoud van de beschikbaarheid van de middelen op de Vlaamse begroting, de hoogte van de totale voorziene subsidie en de criteria voor de verdeling van die subsidie onder de lokale besturen.”

3.3.2. Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 6, eerste en tweede lid, van het ontworpen besluit, waarin de Vlaamse beleidsprioriteiten voor de lokale beleidscyclus 2020-2025 worden vastgesteld, en voor de artikelen 7 tot 9, waarin de activiteiten worden bepaald die de gemeenten in het kader van die beleidsprioriteiten moeten voeren.

In artikel 6, 2°, van het decreet van 15 juli 2011 wordt evenwel bepaald dat “de Vlaamse beleidsprioriteiten alleen betrekking kunnen hebben op te verrichten activiteiten, te leveren prestaties en/of te bereiken effecten. De regelingen kunnen geen voorwaarden bevatten met betrekking tot de aard van de in te zetten middelen of de organisatorische structuur van het lokale bestuur”. In de parlementaire voorbereiding van dat decreet werd daaraan toegevoegd dat “[d]e beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering op een voldoende ‘hoog’ niveau worden gedefinieerd zodat de lokale en provinciale besturen meer zijn dan loutere uitvoeringsagentschappen. De lokale besturen moeten hun beleid, binnen de geschetste contouren, een eigen invulling op maat kunnen geven.”³ De vraag rijst of alle in de artikelen 7 tot 9 van het ontworpen besluit vermelde activiteiten aan die vereiste voldoen. Zo wordt in de artikelen 7, 2°, 8, 1°, en 9, 1°, van het ontworpen besluit bepaald dat de gemeenten *minstens eenmaal per jaar* kerncijfers over de woningmarkt, over de bewaking van de kwaliteit van het woningpatrimonium en over Vlaamse, provinciale en gemeentelijke woonpremies op het lokaal woonoverleg moeten bespreken, vloeit uit artikel 8, 2°, b), van het ontworpen besluit voort dat ze huurders die een verzoek indienen om een woning ongeschikt of onbewoonbaar te verklaren een

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1102/1, 6.

ontvangstbewijs moeten bezorgen, en moeten naar luid van artikel 9, 2°, van het ontworpen besluit de gemeenten “informatie over de gemeentelijke woonpremies beschikbaar stellen via www.premiezoeker.be”. Dergelijke bepalingen laten de gemeenten geen enkele beleidsruimte en leggen hen, integendeel, een zeer concrete handelwijze op. Ze voldoen dan ook niet aan de voormelde vereisten, en moeten worden weggelaten uit het ontworpen besluit, of minstens op een algemene, meer afstandelijke wijze worden geformuleerd.

3.3.3. In zoverre de subsidieregeling waarin de artikelen 11 tot 33 van het ontworpen besluit voorzien, betrekking heeft op projecten uitgevoerd met het oog op de realisatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten,⁴ biedt het voormelde artikel 4, § 1, van het decreet van 15 juli 2011 mede rechtsgrond voor die bepalingen. Hetzelfde geldt voor artikel 10, 2°, van het ontworpen besluit, naar luid waarvan de gemeenten voor de realisatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten een beroep kunnen doen op intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid die conform hoofdstuk 4 van het te nemen besluit gesubsidieerd kunnen worden.

3.4. Luidens de artikelen 25, § 2, en 33, § 5, tweede lid, van het ontworpen besluit 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 het in mindering te brengen bedrag groter is dan het saldo, teruggevorderd.

Voor de regeling van de terugvordering van de subsidies kan een beroep worden gedaan op 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.

3.5. Naar luid van artikel 5 van het ontworpen besluit levert elke gemeente een bijdrage tot de realisatie van de strategische doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid, vermeld in het Woonbeleidsplan Vlaanderen, vastgesteld door de Vlaamse Regering op 23 maart 2018.

Het bedoelde Woonbeleidsplan wordt geregeld in artikel 4*bis* van de Vlaamse Wooncode, dat luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering stelt in 2017 een Woonbeleidsplan Vlaanderen vast na advies van de Vlaamse Woonraad.

Het Woonbeleidsplan Vlaanderen bevat:

1° een informatief gedeelte;

2° een gedeelte met de langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen voor het Vlaamse woonbeleid met tijdshorizon 2050.

Het Woonbeleidsplan Vlaanderen moet de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 3 en 4, garanderen op de lange termijn. De langetermijnvisie en -doelstellingen worden vijftienjaarlijks herzien door de Vlaamse Regering. Ze kunnen worden herzien naar aanleiding van maatschappelijke evoluties of nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek.

⁴ Zie de artikelen 13 tot 16 van het ontworpen besluit.

§ 2. In het eerste jaar van iedere legislatuur wordt door de Vlaamse Regering een actieprogramma vastgesteld dat een selectie van initiatieven bevat die op korte termijn kunnen worden opgestart of voortgezet en die bijdragen aan de realisatie van de langetermijndoelstellingen. Tegelijkertijd wordt een actualisatie van het informatieve gedeelte vastgesteld.”

Noch in die bepaling, noch in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 oktober 2016 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, dat die bepaling in de Vlaamse Wooncode heeft ingevoegd, wordt melding gemaakt van enige betrokkenheid van de gemeenten bij het Woonbeleidsplan, laat staan dat ze verplicht kunnen worden een bijdrage te leveren tot de realisatie ervan.

Voor artikel 5 van het ontworpen besluit is er dan ook geen rechtsgrond, zodat die bepaling moet worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Hiertoe moet voor het eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet ook worden verwezen naar artikel 28, § 1, § 2, tweede lid, en § 3, van de Vlaamse Wooncode. Na dat lid moet een nieuw lid worden ingevoegd, dat het derde lid wordt, waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011.

Artikel 4

5. Op de vraag welk besluit wordt bedoeld in artikel 4, eerste lid, 7°, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontwerpbesluit in kwestie werd u op dinsdag 16 oktober bezorgd. Dat besluit zal naar alle waarschijnlijk op een later moment dan het voor advies voorliggende ontwerpbesluit voor definitieve goedkeuring aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd. Er kan dus ook nog niet naar worden verwezen. In dat opzicht opteren we ervoor om de bepaling in kwestie uit het ontwerpbesluit te schrappen en later via een wijzigend besluit in het besluit over het lokaal woonbeleid in te voegen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 19

6. In artikel 19, § 2, vierde lid, van het ontwerp⁵ moet nader worden omschreven wat wordt bedoeld met “gemeenten zonder IGS-verleden”.

Artikel 23

7. In artikel 23, eerste lid, 8°, van het ontwerp schrijve men “de stuurgroep die het project begeleidt en ondersteunt *overeenkomstig artikel 26*”.

Hetzelfde geldt voor artikel 30, § 2, eerste lid, 4°, d), van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ Of in artikel 1 van het ontwerp.