



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.778/3

van 9 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de woningkwaliteitsbewaking’

Op 26 maart 2019 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 9 mei 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de woningkwaliteitsbewaking’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2019.

*

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 decreet van 29 maart 2019 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013’ beoogt onder meer om de bepalingen van titel III (‘Kwaliteitsbewaking’) van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) te optimaliseren.¹

In het verlengde hiervan strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering er in hoofdzaak toe het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 ‘betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen’ op te heffen (artikel 37 van het ontwerp) en te vervangen door een nieuwe regeling (artikelen 1 tot 26).

Voorts worden een aantal gerelateerde bepalingen gewijzigd in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders’ (artikelen 27 tot 30), 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 31 tot 33), in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 ‘tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’ (artikel 34) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 ‘houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren’ (artikel 35).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 39).

RECHTSGROND

3.1. Aan de gemachtigde is gevraagd om voor elk van de bepalingen van het ontworpen besluit de rechtsgrond nader te preciseren. Daartoe heeft hij de volgende tabel bezorgd:

¹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1885/1, 4.

Artikel ontwerpbesluit	Rechtsgrond Vlaamse Wooncode 1/1/2021
Art. 2, § 1	Art. 5 § 1
Art. 2, § 2	Art. 5 § 1, tweede lid
Art. 2, § 3-4	Art. 5 § 1, eerste lid, art. 5, § 2
Art. 2, § 5	Art. 5, § 3, tweede lid
Art. 3-7	Art. 5, § 4
Art. 8	Art. 7, § 1, tweede lid 8, § 2, tweede lid
Art. 9	Art. 5, § 4, art. 5, § 3, derde lid
Art. 10	Art. 14bis, eerste en tweede lid
Art. 11-16	Art. 16 ^{quater} Artikel 17, § 6
Art. 17-20	Art. 16 ^{quinquies} , § 1, 2 ^{de} lid Art. 16 ^{septies} , § 1
Art. 21	Art. 17bis, § 1, 1 ^{ste} lid Art. 18, § 2, 2 ^{de} lid
Art. 22, § 1	Art. 20, § 4, 6 ^{de} lid
Art. 22, § 2	Art. 20, § 4, 7 ^{de} lid
Art. 22, § 3	Art. 20, § 4, 1 ^{ste} lid
Art. 23	Art. 20bis, § 2, 3 ^{de} lid
Art. 24	Art. 20bis, § 6, 2 ^{de} lid
Art. 25	Art. 6, 3 ^{de} lid
Art. 26	Art. 18, § 2, eerste lid
Art. 27-37	Rechtsgronden gewijzigde besluiten
Art. 38	Art. 5, § 4
Bijlagen 1, 2, 3	Art. 5, § 1, 2 ^{de} , 3 ^{de} en 4 ^{de} lid Art. 5, § 4,
Bijlage 2	Art. 5, § 2
Bijlage 3	Art. 5, § 3, eerste lid

3.2. Er kan in beginsel worden ingestemd met de door de gemachtigde ingeroepen rechtsgronden, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

3.3.1. Artikel 5, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd bij artikel 4, 1°, van het decreet van 29 maart 2019, bepaalt:

“Bij de nadere bepaling van de vereisten, vermeld in het eerste lid, en de vaststelling van de specifieke en aanvullende veiligheidsnormen, vermeld in het tweede lid, hanteert de Vlaamse Regering een of meer lijsten van mogelijke gebreken die onderverdeeld zijn in de volgende drie categorieën:

1° gebreken van categorie I: kleine gebreken die de levensomstandigheden van de bewoners negatief beïnvloeden of die potentieel kunnen uitgroeien tot ernstige gebreken;

2° gebreken van categorie II: ernstige gebreken die de levensomstandigheden van de bewoners negatief beïnvloeden maar die geen direct gevaar vormen voor hun veiligheid of gezondheid, waardoor de woning niet in aanmerking zou komen voor bewoning;

3° gebreken van categorie III: ernstige gebreken die mensonwaardige levensomstandigheden veroorzaken of die een direct gevaar vormen voor de veiligheid of de gezondheid van de bewoners, waardoor de woning niet in aanmerking komt voor bewoning.”

3.3.2. Uit de modellen van technisch verslag (bijlagen 1 tot 3 bij het ontworpen besluit) vloeit voort dat als er bij het onderzoek van de kwaliteit van een woning zeven of meer gebreken van categorie I zijn, een gebrek van categorie II wordt toegekend.

De vraag rijst of dit bestaanbaar is met de in artikel 5, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode gemaakte categorisering.

3.3.3. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hieromtrent het volgende gesteld, in antwoord op de bemerking van de inspectie van Financiën dat “men aldus lijkt terug te komen op de strikte indeling in categorieën van gebreken zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet”:

“De indeling van gebreken in drie categorieën is gebaseerd op de graad van ernst van de gebreken. Met het toevoegen van een gebrek van categorie II die het cumulatief effect van meerdere kleinere gebreken vat, wordt hieraan geen afbreuk gedaan.”

De gemachtigde voegde daar nog aan toe dat “de decreetgever zeer duidelijk gebleven [is] in zijn bedoeling om de nadere invulling van normen, vereisten en criteria verder aan de Vlaamse Regering over te laten”.

3.3.4. In de memorie van toelichting bij wat het decreet van 29 maart 2019 is geworden, wordt inderdaad het volgende gesteld:

“De Vlaamse Regering beschikt over de mogelijkheid om rekening te houden met het cumulatief effect van al te veel kleine gebreken door in de lijst met gebreken van categorie II een gebrek op te nemen dat bestaat uit de overschrijding van een bepaald aantal gebreken van categorie I. De redenering hierbij is dat één enkel gebrek van categorie I weliswaar onvoldoende ernstig is voor een ongeschiktverklaring, maar dat een verzameling van dergelijke gebreken kan leiden tot een aftandse woning waardoor de levensomstandigheden van de bewoners ook in ernstige mate negatief worden beïnvloed (zie definitie gebrek categorie II).”²

² *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1885/1, 10.

Er moet derhalve worden ingestemd met de stelling van de gemachtigde dat de machtiging aan de Vlaamse Regering om bij de nadere bepaling van de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, en de vaststelling van de specifieke en aanvullende veiligheidsnormen inzake brandveiligheid, een of meer lijsten van mogelijke gebreken te hanteren die onderverdeeld zijn in de drie categorieën vermeld in artikel 5, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, de mogelijkheid inhoudt om te bepalen dat zeven gebreken van categorie I overeenstemmen met een zwaarder gebrek uit categorie II.

3.4. De artikelen 27 tot 36 van het ontworpen besluit vinden hun rechtsgrond in de bepalingen die rechtsgrond bieden aan de bepalingen die worden gewijzigd, behoudens voor de artikelen 34 en 35, waarvoor een beroep kan 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’.

Bijgevolg vinden de artikelen 27 tot 30 van het ontworpen besluit, die strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007, rechtsgrond in de artikelen 81, § 1, en 82 van de Vlaamse Wooncode. De artikelen 31 tot 33 van het ontworpen besluit, die strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 vinden rechtsgrond in de artikelen 91, § 2, eerste zin,³ en 95⁴ van de Vlaamse Wooncode. Artikel 36 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012, vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode.⁵

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Naar luid van artikel 2, § 1, van het ontwerp zijn de vereisten en normen waaraan elke woning moet voldoen vermeld in de modellen van het technisch verslag die opgenomen zijn in de bijlagen 1, 2 en 3 die bij het te nemen besluit zijn gevoegd.

4.2. In advies 53.425/1 van 27 juni 2013 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013, het volgende opgemerkt:

“4.1. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp worden de vereisten en normen waaraan elke woning moet voldoen, nader bepaald in de modellen van technische verslagen die als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegd zijn.

Artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode vereist evenwel dat de Vlaamse Regering ‘de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten’ nader bepaalt. Op basis van de technische verslagen is het evenwel niet volledig duidelijk welke de elementaire vereisten zijn die volgens de aangehaalde decretale bepaling door de Vlaamse Regering moeten worden vastgesteld. In die technische verslagen worden

³ Wat artikel 33 van het ontworpen besluit betreft.

⁴ Wat de artikelen 31 en 32 van het ontworpen besluit betreft.

⁵ Zie adv.RvS 51.507/3 van 26 juni 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012, opmerking 3.2.2.

immers een reeks gevallen opgesomd waarvan de overtreding een bepaald aantal strafpunten kan opleveren, waarbij vijftien strafpunten of meer leiden tot een weigering van het conformiteitsattest of tot een ongeschiktverklaring. Ook indien kan worden aangenomen dat de gevallen, vermeld op die technische verslagen, waarvan de overtreding reeds vijftien strafpunten opleveren, alvast als elementaire vereisten moeten worden beschouwd, rijst de vraag of andere gevallen, waarvoor de overtreding ten hoogste negen strafpunten kan opleveren (zoals bijvoorbeeld ‘condenserend vocht met schimmelvorming’ in punt 113 van bijlage 1), ook als dergelijke elementaire vereisten moeten worden beschouwd. Er staat met andere woorden niet bij voorbaat vast welke overtredingen leiden tot een weigering van het conformiteitsattest of tot een ongeschiktverklaring en welke overtredingen niet. Het is – buiten het geval van overtredingen die op zichzelf reeds tot vijftien strafpunten leiden – enkel een combinatie van verscheidene overtredingen die tot die conclusie kan leiden.

Een dergelijke werkwijze, die erop neerkomt dat rechtsregels op onrechtstreekse en onduidelijke wijze worden geformuleerd, strookt niet met het vereiste van rechtszekerheid.

Daar komt bij dat sommige gevallen zo summier worden beschreven dat niet duidelijk is wat ze precies inhouden, zoals bijvoorbeeld ‘verwarming’ (punt 201 van bijlage 1), ‘totale nettovloeroppervlakte woonlokalen’⁶ (241, bijlage 1) en ‘onvoldoende verluchting’ (punt 283 van bijlage 1).

4.2. Het is evenmin duidelijk of in de technische verslagen voldoende rekening is gehouden met alle vereisten bedoeld in artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode. Zo blijkt uit het technisch verslag niet of en hoe er rekening wordt gehouden met ‘de minimale energetische prestaties’ (artikel 5, § 1, eerste lid, 9°) en de ‘aanwezigheid van drinkbaar water’ (artikel 5, § 1, eerste lid, 10°). Diezelfde vraag rijst ook voor het vereiste van ‘de toegankelijkheid en het respect voor de persoonlijke levenssfeer’ (artikel 5, § 1, eerste lid, 8°), aangezien geen enkele overtreding voor de gevallen bedoeld in categorie 23 (‘toegankelijkheid’) van het technisch verslag meer dan negen strafpunten oplevert.

4.3. De conclusie is dat in het ontworpen besluit zelf meer tot uiting moet komen aan welke elementaire vereisten voldaan moet zijn. Tevens moeten elk van de elementaire vereisten bedoeld in artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode aan bod komen.”

4.3. Hetzelfde geldt voor het voorliggende ontwerp. Het is aldus niet duidelijk of in de modellen van technische verslagen voldoende rekening is gehouden met alle vereisten bedoeld in artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

Zo rijst de vraag welke bepalingen in de modellen van technisch verslag de nadere bepaling zijn van het vereiste van “het respect voor de persoonlijke levenssfeer” (artikel 5, § 1, eerste lid, 8°, van de Vlaamse Wooncode). In die modellen wordt de “persoonlijke levenssfeer” alvast niet als apart criterium vermeld.⁷

Ook wordt, in overeenstemming met artikel 5, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode, “mensonwaardigheid” naast “direct gevaar” als criterium vermeld in de bijlagen bij

⁶ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Daarbij moet worden aangestipt dat artikel 2, § 3, van het ontworpen besluit enkel verwijst naar de minimale oppervlakte van de “kamer”, maar niet naar de minimale oppervlakte van de “woonlokalen”.

⁷ In tegenstelling tot “de toegankelijkheid”, die eveneens in artikel 5, § 1, eerste lid, 8°, van de Wooncode wordt vermeld.

de kwalificatie van gebreken van categorie III, maar is het niet duidelijk welk van de in de bijlagen vermelde gebreken van die aard zijn dat ze mensonwaardige levensomstandigheden veroorzaken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moeten de artikelen 2, § 1, tweede lid, 6, tweede lid, 14^{ter}, 19 en 20, § 4, dertiende lid, van de Vlaamse Wooncode niet worden vermeld in het tweede lid van de aanhef, maar moet bijkomend worden verwezen naar de artikelen 6, derde lid, 20, § 4, eerste en zevende lid, 81, § 1, 82, 91, § 2, eerste zin, en 95 van de Vlaamse Wooncode.

5.2. In het achtste lid van de aanhef moet worden verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting van 20 december 2018, in plaats van naar het advies van de inspectie van Financiën van 28 november 2018.

Artikel 2

6.1. In artikel 2, § 4, tweede lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “paragraaf 3, tweede en vijfde lid” (in plaats van “paragraaf 3, tweede en vierde lid”).

6.2. In artikel 2, § 5, van het ontwerp wordt bepaald dat voor de verhuring buiten het sociale huurstelsel afwijkingen zijn toegestaan op de vereisten en normen, vermeld in de bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp, “onder voorbehoud van het tweede lid”.

De precieze draagwijdte van dit voorbehoud is niet duidelijk, vermits artikel 2, § 5, van het ontwerp geen tweede lid bevat. Hieromtrent om uitleg gevraagd, liet de gemachtigde weten dat die verwijzing naar het tweede lid mag worden weggelaten.

Artikel 3

7.1. In artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) gemachtigd om met betrekking tot het gebruik van de modellen van het technisch verslag nadere regels te bepalen voor 1°) de werkwijze van de woningcontroleur, 2°) de wijze waarop gebreken worden waargenomen, 3°⁸) de meetmethodes en het gebruik van meettoestellen, 4°) de te beoordelen onderdelen van een woning, 5°) de aanduiding van de voor quotering te gebruiken rubrieken in de modellen van technische verslagen aan de hand van een niet-limitatieve opsomming van concrete toepassingsgevallen, en 6°) de meer nauwkeurige afbakening van de grens tussen de verschillende categorieën waarin

⁸ In artikel 3, derde lid, van het ontwerp dient de tweede voorkomende “2°” te worden vervangen door “3°”.

specifieke gebreken kunnen worden gequoteerd, aan de hand van een niet-limitatieve opsomming van concrete toepassingsgevallen.

7.2. 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 een van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Gevraagd om toelichting in het licht van het voorgaande, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“1° – 4° die betrekking hebben op de werkwijze, de waarneming, de meetmethode en de te beoordelen onderdelen, zijn bijkomend en van beperkt belang omdat zij de technische norm zelf en de quoterings ervan niet raken, maar louter gericht zijn op het vergroten van de betrouwbaarheid van de vaststellingen van de woningcontroleur.

5° – 6° zijn van bijkomende aard omdat de basisregels voor de indeling en de vaststelling van gebreken, opgenomen zijn in het decreet en daarna gedetailleerd zijn uitgewerkt en omschreven in de modellen van technische verslagen (in het uitvoeringsbesluit) op basis van een jarenlange praktijk op het terrein. Bovendien ontvangt de burgemeester naast het technisch verslag ook een advies van de gewestelijke ambtenaar (...) (art. 15, §1 VWC) tenzij in geval van vrijstelling (art. 15, §3 VWC), waarop hij zijn uiteindelijke beslissing mee kan baseren.

[Daarnaast] hebben ze een beperkt belang omdat: het geen algemene regels zijn in de mate zij gebaseerd worden op ‘concrete toepassingsgevallen’, zij slechts een rol spelen in de minderheid van de gevallen waar over de quoterings twijfel of discussie zou kunnen ontstaan [en omdat] de quoterings van een gebrek in een technisch verslag, voor de burgemeester geen verplichting inhoudt om een besluit tot ongeschiktheid of onbewoonbaarheid te nemen (art. 15, §1 VWC de burgemeester ‘kan’ een woning ongeschikt of onbewoonbaar verklaren).”

7.3. Gelet hierop lijkt de delegatie aan de minister te kunnen worden aanvaard. Het gegeven dat uit de nota aan de leden van de Vlaamse Regering blijkt dat het de bedoeling is om gebruik makend van deze delegatie de “bestaande beschrijvingen van concrete toepassingsgevallen die momenteel opgenomen zijn in het bestaande technisch handboek, in een ministerieel besluit op te nemen”, doet hieraan geen afbreuk. Ofwel kadert die omzetting in een van de in artikel 3, derde lid, 1° tot 6°, van het ontwerp vermelde gevallen en gaat het om een regel van bijkomstige aard of van beperkt belang. Ofwel is dat niet het geval, maar dan is er geen rechtsgrond voor die omzetting in een te nemen ministerieel besluit.

7.4. Hetzelfde geldt voor de delegatie aan de minister in artikel 12, § 1, derde lid, van het ontwerp om aanvullende regels te bepalen voor de wijze waarop overbewoning in het omstandig verslag wordt gemotiveerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE