



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.974/3
van 19 oktober 2020

over

een ontwerp van besluit van Vlaamse minister van Financiën en
Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed ‘houdende regels voor
het invullen van technische verslagen van het onderzoek van de
kwaliteit van woningen door een woningcontroleur’

Op 2 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 oktober, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende regels voor het invullen van technische verslagen van het onderzoek van de kwaliteit van woningen door een woningcontroleur'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA 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 19 oktober 2020.

*

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. Zoals het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed aangeeft, bevat het regels voor het invullen van de modellen van technische verslagen door woningcontroleurs die belast zijn met het onderzoek van de kwaliteit van woningen.

Naast algemene bepalingen (artikelen 1 tot 7), bevat het ontwerp bepalingen met betrekking tot het technisch verslag voor zelfstandige woningen (artikelen 8 tot 97), bepalingen met betrekking tot het technisch verslag voor niet-zelfstandige woningen (artikelen 98 tot 122) en bepalingen met betrekking tot het technisch verslag voor niet-zelfstandige woningen voor seizoenarbeiders (artikelen 122 en 123 – lees: artikelen 123 en 124)¹.

Bij het ontwerp horen bovendien 81 bijlagen.

RECHTSGROND

3. Krachtens artikel 3.3 van de decreten ‘over het Vlaamse woonbeleid, gecodificeerd op 17 juli 2020’ (citeertitel: Vlaamse Codex Wonen van 2021)² dient de Vlaamse Regering de criteria en de procedure te bepalen om vast te stellen of een woning voldoet aan de door haar vooropgestelde vereisten en normen. Diezelfde bepaling geeft de Vlaamse Regering ook de bevoegdheid om de wijze te bepalen waarop de mogelijkheid om eventuele tekortkomingen via renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden te verhelpen, beoordeeld dient te worden.

4. Artikel 3.4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 ‘tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’ (hierna: uitvoeringsbesluit)³ bepaalt dat de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van een woning worden beoordeeld aan de hand van de modellen van het technisch verslag gevoegd bij het uitvoeringsbesluit, conform de criteria die in die modellen zijn opgenomen, dat in de vrije velden

¹ Het ontwerp bevat twee artikelen die als artikel 122 zijn genummerd.

² Op het ogenblik dat dit advies werd gegeven, was de Vlaamse Codex Wonen van 2021 nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De gemachtigde bevestigde dat het codificatiebesluit door de Vlaamse Regering op 17 juli 2020 is goedgekeurd. Hij bezorgde de tekst ervan en de afdeling Wetgeving heeft zich op die tekst gebaseerd om dit advies te geven.

³ Op het ogenblik dat dit advies werd gegeven, was dit uitvoeringsbesluit nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De gemachtigde bevestigde dat het door de Vlaamse Regering op 11 september 2020 is goedgekeurd. Hij bezorgde de tekst ervan, en op die tekst heeft de afdeling Wetgeving zich gebaseerd om dit advies te geven.

van die modellen alleen technische gegevens en de beoordeling ervan mogen worden opgenomen, en dat een technisch verslag kan worden aangevuld met een schets van het grondplan, met detailfoto's van de vastgestelde gebreken of met overzichtsfoto's die geen personen afbeelden.

Artikel 3.4, derde lid, van het uitvoeringsbesluit machtigt de Vlaamse minister bevoegd voor het woonbeleid nadere regels te bepalen over het gebruik van deze modellen van het technisch verslag, wat betreft:

“1° de werkwijze van de woningcontroleur;

2° de wijze waarop gebreken worden waargenomen;

3° 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;

6° de meer nauwkeurigere afbakening van de grens tussen de verschillende categorieën waarin specifieke gebreken kunnen worden gequoteerd, aan de hand van een niet-limitatieve opsomming van concrete toepassingsgevallen.”

5. Voor het ontworpen ministerieel besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 3.4, derde lid, van het uitvoeringsbesluit. Dat uitvoeringsbesluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3.3 van de Vlaamse codex Wonen van 2021.

Deze bepalingen treden in werking op 1 januari 2021,⁴ zodat ze voor het ontworpen besluit pas vanaf die datum rechtsgrond kunnen bieden.

6. Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De vermelding van artikel 8 van dat besluit in de rubriek ‘Rechtsgrond(en)’ van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het tweede streepje van de rubriek ‘Rechtsgrond(en)’ dient verwezen te worden naar artikel 3.4, derde lid, in plaats van artikel 3.3, derde lid, van het uitvoeringsbesluit (opmerkingen 4 en 5). Bovendien moet niet worden geschreven “het uitvoeringsbesluit bij de Vlaamse Codex Wonen van 2021”, maar moet ofwel het officieel opschrift worden weergegeven

⁴ De Vlaamse Codex Wonen van 2021 treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 7.7 van de Codex). Het uitvoeringsbesluit treedt grotendeels in werking op 1 januari 2021 (artikel 7.52 van het uitvoeringsbesluit).

(besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 ‘tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’), ofwel de citeertitel (Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021)⁵.

8. De verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 dient geschrapt te worden (opmerking 6).

Artikel 1

9. In uitvoeringsbesluiten gebruikte begrippen hebben in principe dezelfde betekenis als in de decreten en besluiten waaraan uitvoering wordt gegeven. Vermits in dit geval uitvoering wordt gegeven aan de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het uitvoeringsbesluit, hebben de in het ontwerp gebruikte begrippen dezelfde betekenis als in de betrokken onderdelen van de Codex en het uitvoeringsbesluit. Dat hoeft niet te worden bepaald. Artikel 1, tweede lid, is derhalve overbodig.

10. In het eerste lid van artikel 1 dient het zinsdeel “vermeld in artikel 3.3 (lees: 3.4) van het uitvoeringsbesluit bij de Vlaamse Codex Wonen van 2021” geschrapt te worden. Het begrip ‘woningcontroleur’ wordt immers gedefinieerd in artikel 1.2, 152°, van het uitvoeringsbesluit (“een persoon als vermeld in artikel 3.4, eerste lid, van dit besluit”).⁶ De formulering van dit zinsdeel is bovendien ongelukkig, omdat het woord “woningcontroleur” niet voorkomt in artikel 3.4 van het uitvoeringsbesluit.

Voorts dient in het eerste lid “artikel 3.4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021”⁷ te worden geschreven in plaats van “artikel 3.3 tweede lid van hetzelfde uitvoeringsbesluit”.

Artikel 6

11. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat de woningcontroleur zijn onderzoek dient te beperken tot de conformiteit van de woning met “de minimale *woningkwaliteitsnormen*”⁸.

⁵ Artikel 1.1 van het uitvoeringsbesluit.

⁶ In het uitvoeringsbesluit wordt melding gemaakt van de volgende personen:

“1° de gewestelijk ambtenaar en de personeelsleden die de leidend ambtenaar van het agentschap bij besluit aanwijst;

2° de personen die de burgemeester van de gemeente waar de woning ligt bij besluit aanwijst;

3° de ambtenaren die bij besluit aangewezen zijn als wooninspecteur of als ambtenaar met opsporings- en vaststellingsbevoegdheid.”

⁷ Het is ook mogelijk om de citeertitel te gebruiken in plaats van het officieel opschrift van het uitvoeringsbesluit.

⁸ Cursivering toegevoegd.

Uit artikel 3.1 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 – dat behoort tot boek 3, deel 1 (“Veiligheids- gezondheids- en *woningkwaliteitsnormen*”⁹) van de Codex – volgt dat elke woning moet voldoen aan “de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, die door de Vlaamse Regering nader bepaald worden”. De modellen van technische verslagen, die als bijlagen bij het uitvoeringsbesluit zijn gevoegd, hebben ook betrekking op de veiligheids- en gezondheidsvereisten.

In het licht hiervan leidt het gebruik van de omschrijving “de minimale woningkwaliteitsnormen” in artikel 6 van het ontwerp tot rechtsonzekerheid. Het kan immers niet de bedoeling zijn het onderzoek van de kwaliteit van woningen door de woningcontroleurs te beperken tot de woonkwaliteitsvereisten, met uitsluiting van de veiligheids- en gezondheidskwaliteitsvereisten.

Een meer aangepaste formulering is noodzakelijk.

Artikel 7

12. Op grond van het bepaalde in artikel 7 (“houdt rekening met”) zullen de woningcontroleurs “de toelichting in het technisch handboek van het agentschap Wonen-Vlaanderen” in aanmerking moeten nemen.¹⁰ De omschrijving dat ze “rekening dienen te houden” met de toelichting is een bron van rechtsonzekerheid, vermits er niet duidelijk uit blijkt hoever dit dient te gaan: is die toelichting dwingend of veeleer richtinggevend? Bovendien houdt die bepaling een delegatie aan het agentschap in, aangezien dat door het opstellen van de toelichting de opdracht van de woningcontroleur kan sturen.

Er zal dus in de eerste plaats moeten worden verduidelijkt welke betekenis moet worden gegeven aan de woorden “houdt rekening met”.

Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan ambtenaren die geen politieke verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. De bevoegdheid die de ambtenaren van het agentschap Wonen-Vlaanderen aan die bepaling ontlene, zal daartoe moeten worden beperkt.¹¹

⁹ Idem.

¹⁰ De gemachtigde verklaarde dat het huidige technisch handboek wordt herwerkt: “Het bestaande technisch handboek wordt vervangen door een nieuw technisch handboek, aangepast aan nieuwe regelgeving, zoals de nieuwe modellen van technische verslagen die bij conformiteitsonderzoeken worden gebruikt vanaf 1/1/2021. Het nieuwe handboek zal naast technische uiteenzettingen (bv over elektriciteit, gas, bouwtechnieken...), ook verwijzingen bevatten naar de bepalingen uit het voorliggend MB. In het voorliggend MB zijn ook aanwijzingen uit het bestaande technisch handboek overgenomen.”

¹¹ Het gegeven dat het, zoals in de ontworpen bepaling wordt vermeld, om een “technisch” handboek gaat, volstaat daartoe niet.

Ten slotte rijzen ook vragen inzake de afdwingbaarheid van deze bepaling en inzake de bekendmaking van het technisch handboek. Het is niet duidelijk hoe de naleving door de woningcontroleurs van deze bepaling zal kunnen worden afgedwongen. Een vraag aan de gemachtigde daaromtrent is onbeantwoord gebleven. In zoverre dat handboek eigenstandige normen bevat, zal het, gelet op het algemeen rechtsbeginsel verwoord in artikel 190 van de Grondwet, in beginsel in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt om verbindend te zijn.

Artikelen 122 en 123

13. De artikelen 122 en 123 van het ontwerp vormen samen titel IV, die betrekking heeft op het “Technisch verslag voor niet-zelfstandige woningen voor seizoenarbeiders”. Luidens artikel 122 zijn de bepalingen van deze titel “van toepassing op de technische verslagen van het onderzoek van de kwaliteit van niet zelfstandige woningen voor seizoenarbeiders door een woningcontroleur”. Artikel 123 bevat slechts bepalingen in verband met rubriek 181 (“lavabo met aanvoer van drinkbaar warm en koud water”) van het technisch verslag.

Zoals artikel 122 is gesteld, wordt erdoor de indruk gewekt dat titel IV een specifieke regeling bevat voor niet-zelfstandige woningen voor *seizoenarbeiders*. In die lezing zouden de bepalingen van titel III (“Technisch verslag voor niet-zelfstandige woningen”) er niet op van toepassing zijn.

Bijlage 6 (“Model van technisch verslag voor het onderzoek van de kwaliteit van niet-zelfstandige woningen voor seizoenarbeiders”) bij het uitvoeringsbesluit doet er echter van blijken dat het onderzoek van de kwaliteit van die woningen niet beperkt is tot wat in artikel 123 wordt vermeld, maar dat ook de bepalingen opgenomen in titel III in aanmerking moeten worden genomen, allicht voor zover er in titel IV niet van wordt afgeweken.¹²

Er zal dus beter tot uiting moeten worden gebracht welke bepalingen van toepassing zijn als het gaat om niet-zelfstandige woningen voor *seizoenarbeiders* en meer bepaald welke bepalingen van titel III in dat geval ook dienen te worden in acht genomen. In welke mate artikel 123 afwijkt van wat in titel III – meer bepaald in artikel 102 – wordt bepaald, is eveneens te verduidelijken.

Slotopmerkingen

14. Vermits de rechtsgrondbepalingen waarop een beroep wordt gedaan voor het uitvaardigen van het ontworpen besluit pas op 1 januari 2021 in werking treden, wordt het ontworpen besluit het best aangevuld met een bepaling waarbij de inwerkingtreding ervan eveneens op 1 januari 2021 wordt bepaald.

¹² Vergelijk in dit verband artikel 102 van titel III met artikel 123 van titel IV.

15. De tekst van het ontwerp verdient een grondig nazicht, want hier en daar vertoont het ontwerp vormelijke tekortkomingen. De stellers van het ontwerp dienen de tekst aan te passen aan de vereisten van een correct en coherent taalgebruik.¹³

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹³ Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in artikel 1 dient “indelingsniveaus” (niet: “indelingsniveau’s”) te worden geschreven;
- in heel wat artikelen (zie bijvoorbeeld artikel 12, eerste lid) wordt “hoofdrubriek” geschreven in plaats van “hoofdrubriek”;
- in de plaats van het beletselteken in het opschrift van titel II, hoofdstuk 8, afdeling 5, moeten blijkbaar nog woorden worden ingevuld;
- de formulering van artikel 30 loopt niet (“Bij een vermoeden van ander een veiligheids- of gezondheidsrisico dan brandveiligheid, ...”).