RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.275/3
van 14 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed ‘tot wijziging van artikel 2, 4, 5 en 6 van het ministerieel besluit van 5 september 2017 houdende vaststelling van het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets en van het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017’

‡LW-BEMUJFCEE-GICHFVT‡

Op 12 november 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 2, 4, 5 en 6 van het ministerieel besluit van 5 september 2017 houdende vaststelling van het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets en van het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA 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 14 december 2020.

*

‡LW-BEMUJFCEE-GICHFVT‡

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 minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 5 september 2017 'houdende vaststelling van het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets en van het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017'.

In de eerste plaats worden er twee wijzigingen aangebracht in het kader van de lokale woontoets die de gemeente uitvoert.

Artikel 4 van het ministerieel besluit van 5 september 2017 wordt vervangen om de onbeperkte overschrijdingsmogelijkheid van de BSO- of convenantplanner te limiteren (artikel 3 van het ontwerp). Voorts worden in artikel 5 van hetzelfde besluit een tweede en derde lid toegevoegd waardoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat initiatiefnemers via externe financiering kunnen voorzien in bijkomende sociale huurwoningen, zelfs wanneer het bindend sociaal objectief (BSO) is bereikt of de teller van het woonbeleidsconvenant is opgebruikt (artikel 5 van het ontwerp).

Ten tweede wijzigen de artikelen 1, 2, 4, 6 en 7 van het ontwerp het ministerieel besluit van 5 september 2017 naar aanleiding van de invoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Overeenkomstig artikel 8 van het te nemen besluit treden deze artikelen in werking op 1 januari 2021.

RECHTSGROND

3.1. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in de onder de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef vermelde bepalingen.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. De artikelen 1, 2, 4, 6 en 7 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4.11, eerste lid, 1°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, dat de minister, bevoegd voor het woonbeleid, (hierna: de minister) machtigt het kader voor de lokale woontoets en de renovatietoets vast te stellen.

‡LW-BEMUJFCEE-GICHFVT‡

Ze vinden in tweede orde rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 2.22 (en niet 2.23 zoals in de aanhef wordt weergegeven) en 4.13, § 2, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De rubriek ‘Rechtsgronden’, tweede gedachtestreepje, in de aanhef dient hieraan te worden aangepast.

3.3. De artikelen 3 en 5 van het ontworpen besluit vinden in eerste instantie rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, 1°, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017 waarin de minister wordt gemachtigd het kader van de lokale woontoets vast te stellen.

Voor die laatste bepaling kan dan weer worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 22, § 2, en 33, § 3, van het decreet van 15 juli1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’. De rubriek ‘Rechtsgronden’, eerste gedachtestreepje, in de aanhef dient hieraan te worden aangepast.

4. De adviesaanvrager dient erover te waken dat het ontworpen besluit wordt vastgesteld ten laatste op 31 december 2020. Zo dit niet het geval is, dienen de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef en de artikelen 3, 4, 5 en 6 te worden herwerkt. [1]

5. In verband met de bevoegdheid van de minister moet in herinnering worden gebracht wat de afdeling Wetgeving daarover heeft uiteengezet in advies 61.924/1/V van 31 augustus 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 5 september 2017:

> “3. De artikelen 1 tot 10 en 13 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit. Voor die bepaling kan dan weer worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 22, § 2, en 33, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode).
>
> Bij artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) gemachtigd om na mededeling aan de Vlaamse Regering ‘het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets’ vast te stellen, alsook ‘het financiële kader’. Die delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister moet zo worden begrepen dat de minister alleszins geen afbreuk kan doen aan de invulling die reeds in het procedurebesluit is gegeven aan dat kader. Mede gelet op de beperkte mogelijkheden van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister kan de rechtsgrondbepaling niet zo worden begrepen dat het de minister zou toekomen om dat beleidskader ruimer of enger op te vatten dan de wijze waarop het reeds in het procedurebesluit is geregeld.[2]

[1] Op 1 januari 2021 treden de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Besluit Codex Wonen van 2021 in werking. Vanaf die datum dient dus verwezen te worden naar de nieuwe bepalingen.

[2] *Voetnoot 5 van het aangehaalde advies*: Vgl. adv.RvS 54.913/3 van 22 januari 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 13 februari 2014, opmerkingen 2.1.2 en 3.2. Zie ook de kritiek in adv.RvS 61.300/3 van 17 mei 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het procedurebesluit, opmerking 4, met betrekking tot de draagwijdte van deze delegatiebepaling.

‡LW-BEMUJFCEE-GICHFVT‡

Sommige van de ontworpen bepalingen moeten in het licht hiervan aan een nader rechtsgrondonderzoek worden onderworpen.

3.1. In artikel 4, tweede lid, 1°, van het ontworpen besluit wordt voorzien in beperkingen aan de wijze waarop het gerealiseerde sociaal huuraanbod in de gemeente in rekening wordt gebracht om te bepalen of het project past in het bindend sociaal objectief van de gemeente. Bijkomende sociale huurwoningen van sociale verhuurkantoren sinds de nulmeting worden immers pas meegeteld als ten minste 90% van het objectief voor sociale huurwoningen is behaald of zal behaald worden, rekening houdend met het gerealiseerde en geplande sociaal huuraanbod. Tevens worden overdrachten waarvan de verkoopovereenkomst wordt gesloten na 31 oktober 2017, van sociale huurwoningen van een gemeente, OCMW, intergemeentelijk samenwerkingsverband of OCMW-vereniging aan een sociale huisvestingsmaatschappij niet meegeteld.

De ontworpen bepaling staat daardoor op gespannen voet met de voormelde rechtsgrondbepaling, aangezien het bouwen of verwerven van bepaalde sociale huurwoningen bij voorbaat wordt uitgesloten voor de bepaling van het gerealiseerde sociaal huuraanbod in de gemeente. Door deze beperking van de bepaling van het gerealiseerde sociaal huuraanbod en bijgevolg van het bindend sociaal objectief van de gemeente lijkt de minister het betrokken beleidskader enger op te vatten dan de wijze waarop het in het procedurebesluit is geregeld.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

6. Artikel 6, 2°, van het ontwerp redigere men als volgt:

“2° de zinsnede ‘opgericht bij artikel 17 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992’ wordt vervangen door de zinsnede ‘vermeld in artikel 5.11, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’.”

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BEMUJFCEE-GICHFVT‡