



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.007/3
van 24 maart 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’

Op 23 februari 2016 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 wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2016 .

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 ‘tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’ te wijzigen.

Zo wordt het opschrift van het besluit (artikel 1) en van hoofdstuk 2 (artikel 5) gewijzigd en wordt in een citeeropschrift voorzien (artikel 3).

De omschrijving van het begrip “groeipad” wordt afgestemd op het gegeven dat de streefdatum voor het bereiken van het gemeentelijke objectief voor sociale huurwoningen wordt verschoven naar 31 december 2025 en de omschrijving van de begrippen “aanwenden” en “groeiritme” wordt opgeheven, omdat de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief wordt afgeschaft wat de gemeentelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels betreft (artikel 2). De gegevensverstrekking over de verdeling van de provinciale objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels over de gemeenten wordt in het verlengde daarvan opgeheven (artikel 6). De gegevensverstrekking door gemeenten over het sociaal woonaanbod (artikel 8), de gegevensverstrekking door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en door het Vlaams Woningfonds over sociale eigendomsverwerving (artikel 10) en de gegevensverstrekking door het agentschap Wonen-Vlaanderen van het Vlaamse ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna: het agentschap) over het aanbod van standplaatsen voor woonwagens (artikel 11) worden geregeld. Artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 wordt opgeheven zodat alle woningen van sociale verhuurkantoren worden meegeteld voor de berekening van het gewestelijk objectief voor sociale woningen (artikel 9).

De bepalingen die betrekking hebben op de uitvoering van de voortgangstoets in 2012 en in 2014 worden opgeheven (artikel 12 tot 21). Wat de voortgangstoetsen na 2014 betreft, worden ook de bepalingen die de berekening regelen van het percentage geplande sociale koopwoningen en sociale kavels voor elke gemeente waar het bindend sociaal objectief nog niet is bereikt, opgeheven (artikel 22), zodat het agentschap enkel zal nagaan of een gemeente het groeipad voor sociale huurwoningen volgt. De artikelen 27/6 en 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 worden gewijzigd teneinde te bepalen in welke categorie het agentschap de gemeenten voorlopig onderbrengt (artikel 23) en dat het agentschap niet langer de toename van de sociale en daarmee gelijkgestelde koopwoningen en de sociale en daarmee gelijkgestelde kavels berekent (artikel 24).

Het sluiten van een sociaal woonbeleidsconvenant met gemeenten die het bindend objectief voor sociaal woonbeleid hebben behaald, wordt geregeld (artikel 25). Ten slotte worden nog een aantal bepalingen aangepast aan het gegeven dat de streefdatum voor het bereiken van het gemeentelijke objectief voor sociale huurwoningen wordt verlengd naar 31 december 2025 en dat de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief wordt afgeschaft wat de gemeentelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels betreft (artikelen 26 tot 28, 30 en de bijlage bij het ontwerp).

Daarnaast bevat het ontwerp een aantal technische wijzigingen (artikelen 4 en 7) en worden een aantal slotbepalingen in het besluit van 10 november 2011 opgeheven (artikel 29).

RECHTSGROND

3. De artikelen 1, 2, 5, 6, 8, 10, 12 tot 24, 26 tot 28 en 30, alsook de bijlage van het ontwerp strekken ertoe het besluit van 10 november 2011 aan te passen aan het gegeven dat de streefdatum voor het bereiken van het gemeentelijke objectief voor sociale huurwoningen wordt verlengd naar 31 december 2025 en dat de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief wordt afgeschaft wat de gemeentelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels betreft. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende vermeld:

“In het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ dat op 18 december 2015 principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse [R]egering^(...), worden de beleidskeuzes met betrekking tot de verhoging van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen naar 50.000 eenheden, te bereiken tegen 31 december 2025, de afschaffing van de gemeentelijke objectieven voor sociale koopwoningen en de sociale kavels en de herdefiniëring naar provinciale objectieven voor sociale eigendomsverwerving in de regelgeving verankerd.”

De gemachtigde bevestigde dat het voorontwerp van decreet waarvan gewag wordt gemaakt in de nota aan de Vlaamse Regering “nog niet bij het Vlaams Parlement ingediend [is]. Volgende stap is de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse regering (na advies Vlaamse Woonraad), met het oog op adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving van de Raad van State.”

3.1. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat die bepalingen vooruitlopen op beleidskeuzes die nog dienen te worden genomen door de Vlaamse decreetgever. Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepalingen in het licht van het voorgaande, voerde de gemachtigde het volgende aan:

“Het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is zo opgesteld dat het niet afhankelijk is van het traject van het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’. De bepalingen die de rechtsgrond vormen voor het ontwerpbesluit (zie daarvoor de bijgevoegde tabel), worden – met uitzondering van artikel 4.1.4, § 3, van het decreet Grond- en Pandenbeleid (daarvoor: zie verder) – niet gewijzigd in het voorontwerp van decreet. Er is met andere woorden een decretale grondslag voor elk van de voorgestelde wijzigingen in het ontwerpbesluit.

Artikel 22bis, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode biedt de Vlaamse regering een grote beleidsvrijheid om de methodologie en de criteria te bepalen aan de hand waarvan de voortgangstoets wordt uitgevoerd:

- Ook als de gemeentelijke objectieven sociale koop en sociale kavels niet zouden worden afgeschaft, kan de Vlaamse regering beslissen om in 2016 (en daarna) enkel de voortgang van het objectief sociale huur na te gaan. Er is op dat vlak al een precedent: conform huidig artikel 27/6 van het Monitoringbesluit gaan we pas vanaf 2018 (dus niet in 2016 of daarvoor) kijken naar de voortgang van het objectief sociale kavels.

- Diezelfde redenering gaat op voor het geactualiseerde tijdsplan voor sociale huurwoningen. Dat groeipad vindt geen rechtsgrond in de vooropgestelde verlenging van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen naar 2025. Het heeft er uiteraard wel mee te maken. Maar de Vlaamse regering heeft zich er in het kader van het voorontwerp van decreet principieel over uitgesproken, dus mag worden aangenomen dat zij ermee akkoord gaat dat de monitoring op die wijze gebeurt. Ook hier is er een precedent: tot en met de voortgangstoets van 2014 werd niet het groeipad gehanteerd als toetssteen, maar een groeiritme (gebaseerd op het ritme van de realisatie van sociale huurwoningen in de periode 2004-2009) dat een stuk lager lag dan het groeipad.”

3.2. Het door de gemachtigde aangehaalde artikel 22bis, § 2, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) bepaalt:

“Met het oog op de bewaking van de verwezenlijking van de gewestelijke objectieven, vermeld in § 1, voert de Vlaamse Regering voor het eerst in 2012 en daarna periodiek om de twee jaar, een voortgangstoets uit over de implementatie van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Indien de Vlaamse Regering vaststelt dat een gemeente kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken, sluit zij een overeenkomst met sociale woonorganisaties die bereid worden gevonden om het vereiste sociaal woonaanbod op het grondgebied van de gemeente te verwezenlijken.

De Vlaamse Regering bepaalt de methodologie en de criteria aan de hand waarvan de voortgangstoets, vermeld in het eerste lid, wordt uitgevoerd. Zij legt een nadere omschrijving vast van het begrip ‘kennelijk onvoldoende inspanningen om het bindend sociaal objectief te bereiken’.

De Vlaamse Regering waakt over de medewerking van de gemeenten aan de implementatie van de overeenkomsten met sociale woonorganisaties, vermeld in het eerste lid. Onverminderd gevallen van overmacht kan zij daartoe elk financieel mechanisme aanwenden dat in rechte is voorgeschreven ter sanctionering van de niet-uitvoering van gemeentelijke verplichtingen.”

Uit die bepaling vloeit voort dat de voortgangstoets waarvan de Vlaamse Regering de methodologie en de criteria bepaalt, als doel heeft de verwezenlijking van de in artikel 22bis, § 1, van de Vlaamse Wooncode vermelde gewestelijke objectieven te bewaken. Die bepaling luidt:

“In de periode 2009-2023 breidt de Vlaamse overheid het bestaande sociaal woonaanbod, zoals dat blijkt uit de nulmeting, vermeld in artikel 4.1.1 van het decreet Grond- en Pandenbeleid, uit met 65 610 eenheden. De uitbreiding betreft :

1° 43 440 sociale huurwoningen, die verwezenlijkt worden in de periode 2009-2023;

2° 21 170 sociale koopwoningen, die verwezenlijkt worden in de periode 2009-2020;

3° 1 000 sociale kavels, die verwezenlijkt worden in de periode 2009-2020.

(...).”

De gewestelijke objectieven betreffen derhalve zowel het aantal sociale huurwoningen als het aantal sociale koopwoningen en sociale kavels. Wat de sociale huurwoningen betreft, dient het objectief luidens de voormelde bepaling te worden verwezenlijkt “in de periode 2009-2023”.

De voortgangtoets betreft de implementatie van het bindend sociaal objectief. Dat is “een gemeentelijke omschrijving van het sociaal woonaanbod dat binnen de tijdshorizon van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ten minste moet worden verwezenlijkt”.¹ Luidens artikel 4.1.3 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ is

“[h]et bindend sociaal objectief van een gemeente (...) samengesteld uit volgende delen :

1° het gemeentelijk objectief voor sociale huurwoningen, vastgesteld op de wijze, vermeld in onderafdeling 2;

2° een objectief voor sociale koopwoningen, vastgesteld op de wijze, vermeld in onderafdeling 3;

3° een objectief voor sociale kavels, vastgesteld op de wijze, vermeld in onderafdeling 4.”

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het niet bestaanbaar is met artikel 22*bis*, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, dat als rechtsgrond voor de voormelde bepalingen wordt aangevoerd, om de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief te beperken tot het objectief voor sociale huurwoningen en om de streefdatum voor het bereiken van dat objectief te verlengen naar 31 december 2025. Het is evenmin bestaanbaar met die bepaling om de gemeentelijke objectieven te vervangen door provinciale objectieven voor sociale eigendomsverwerving. Die opvolging dient betrekking te hebben op de drie objectieven, namelijk dat voor sociale huurwoningen, dat voor sociale koopwoningen en dat voor sociale kavels, die op het gemeentelijke niveau dienen te worden verwezenlijkt. Wat de sociale huurwoningen betreft, dient dat objectief te worden verwezenlijkt in de periode 2009-2023.

3.3. Er dient te worden besloten dat het de artikelen 1, 2, 5, 6, 8, 10, 12 tot 24, 26 tot 28 en 30, alsook de bijlage van het ontwerp aan rechtsgrond ontbeert en dat ze dus geen doorgang kunnen vinden. Ze werden dan ook niet verder onderzocht en zullen, nadat het decreet waarbij in een dergelijke rechtsgrond wordt voorzien, tot stand is gekomen, opnieuw voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

4. Artikel 25 van het ontwerp strekt tot de vervanging van artikel 29/1 van het besluit van 10 november 2011, dat het sluiten van een sociaal woonbeleidsconvenant regelt voor gemeenten die het bindend objectief voor sociaal woonbeleid hebben behaald. Uit de nota aan de

¹ Artikel 4.1.2, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’.

Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat voor die bepaling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 4.1.4, § 3, van het decreet van 27 maart 2009.

Die bepaling luidt:

“Indien binnen de betrokken gemeente reeds een sociaal huuraanbod van ten minste negen procent van het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens voorhanden is, dan geldt de verplichte toenameregeling, vermeld in § 1, niet. De verplichte toenameregeling geldt daarenboven slechts totdat de procentuele verhouding tussen het aantal sociale huurwoningen en het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens binnen de gemeente de drempel van negen procent bereikt.

Het gedeelte van het gewestelijke macro-objectief op het vlak van de verwezenlijking van sociale huurwoningen dat ingevolge de toepassing van het eerste lid niet kan worden gerealiseerd, wordt verwezenlijkt door middel van sociale woonbeleidsconvenanten, gesloten tussen de Vlaamse Regering en één of meer gemeenten. In een sociaal woonbeleidsconvenant verbindt een gemeente zich tot de verwezenlijking van een bepaald aantal sociale huurwoningen en doet de Vlaamse Regering toezeggingen over de bekostiging van dat sociaal woonaanbod.

De sociale woonbeleidsconvenanten bewaken de verhouding die door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is bepaald voor de ruimtelijke verdeling van bijkomende woongelegenheden in het stedelijk gebied versus het buitengebied. Zij kunnen zowel op het stedelijk gebied als het buitengebied betrekking hebben, maar worden prioritair gesloten met gemeenten die behoren tot de stedelijke gebieden, zoals aangewezen door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.”

Gevraagd hoe het ontworpen artikel 29/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 zich verhoudt tot die bepaling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Artikel 4.1.4, § 3, eerste lid, van het decreet Grond- en Pandenbeleid stelt dat de verplichte toenameregeling niet geldt als een gemeente een sociaal huuraanbod van ten minste 9% t.a.v. het aantal huishoudens in de nulmeting heeft. De verplichte toenameregeling geldt bovendien slechts tot een gemeente een sociaal huuraanbod van ten minste 9% t.a.v. het aantal huishoudens in de nulmeting heeft bereikt.

Artikel 4.1.4, § 3, tweede lid, van het decreet Grond- en Pandenbeleid stelt dat het gedeelte van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen dat niet met de verplichte toenameregeling kan worden gerealiseerd, wordt verwezenlijkt door middel van sociaal woonbeleidsconvenanten, gesloten tussen de Vlaamse regering en een of meer gemeenten. In een sociaal woonbeleidsconvenant verbindt een gemeente zich tot de verwezenlijking van een bepaald aantal sociale huurwoningen en doet de Vlaamse Regering toezeggingen over de bekostiging van dat sociaal woonaanbod.

Met andere woorden: een gemeente komt in aanmerking voor een sociaal woonbeleidsconvenant als ze beschikt over een sociaal huuraanbod van ten minste 9% t.a.v. het aantal huishoudens in de nulmeting. Huidig artikel 29/1 van het Monitoringbesluit delegeert de bevoegdheid om een convenant te sluiten naar de minister (na mededeling aan de Vlaamse regering), en koppelt de mogelijkheid voor een gemeente om een convenant te sluiten aan de tweejaarlijkse voortgangstoetsen.

Het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ wijzigt artikel 4.1.4, § 3, van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Daarmee wordt beoogd het toepassingsgebied van het sociaal woonbeleidsconvenant uit te

breiden tot alle gemeenten die hun objectief voor sociale huurwoningen hebben behaald (ongeacht of ze een sociaal huuraanbod van ten minste 9 % t.a.v. het aantal huishoudens in de nulmeting hebben). Om die reden wordt in het ontwerpbesluit geopteerd voor een neutrale bepaling die onafhankelijk is van het tijdstip van het wijzigingsdecreet. Zolang het wijzigingsdecreet niet van kracht is, blijft het huidige toepassingsgebied geldig.”

Er kan worden aangenomen dat het ontworpen artikel 29/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 verenigbaar is met de voormelde rechtsgrond. Dat artikel houdt zelf niet in dat het toepassingsgebied van de sociale woonbeleidsconvenanten wordt uitgebreid tot andere gemeenten dan de gemeenten waarvan het agentschap vaststelt dat het sociaal huuraanbod ten minste negen procent bedraagt van het aantal huishoudens op het niveau van de gemeente.

Dit neemt niet weg dat uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het ontworpen artikel 29/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 is ingegeven door het opzet om het toepassingsgebied van de sociale woonbeleidsconvenanten uit te breiden tot alle gemeenten die hun objectief voor sociaal woonbeleid hebben behaald. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld dat artikel 4.1.4, § 3, van het decreet van 27 maart 2009 zal worden aangepast. Het verdient dan ook aanbeveling om af te zien van artikel 25 van het ontwerp tot wanneer die wijziging van de voormelde decreetbepaling is aangenomen door de decreetgever.

5. Wat de overige bepalingen van het ontwerp betreft, kunnen de artikelen 3, 4, 7, 9 en 29 rechtsgrond vinden in artikel 22*bis*, § 2, van de Vlaamse Wooncode, en kan er voor die bepalingen eveneens een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 22, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 11 van het ontwerp kan rechtsgrond vinden in artikel 3, tweede lid, van het decreet van 28 maart 2014 ‘houdende een subsidie voor investeringen in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagengewoners’, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere materiële, methodologische en procedurele regels te bepalen voor de meting van het bestaande aanbod van standplaatsen voor woonwagens op residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 25

6. Luidens het ontworpen artikel 29/1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 kan de Vlaamse minister bevoegd voor wonen (hierna: de minister) naar aanleiding van een voortgangstoets de criteria bepalen voor de selectie van gemeenten waarmee een sociaal woonbeleidsconvenant wordt gesloten en voor de selectie van verrichtingen die in het convenant worden opgenomen.

De gemachtigde heeft omtrent die bepaling het volgende verklaard.

“Het vierde lid van artikel 29/1 geeft de minister de mogelijkheid om naar aanleiding van een voortgangstoets selectiecriteria vast te stellen. Het contingent sociale huurwoningen waarvan de bouw gefinancierd kan worden met de middelen voorzien voor een sociaal woonbeleidsconvenant, is beperkt. Zoals het tweede lid van artikel 4.1.4, §3, van het decreet Grond- en Pandenbeleid terecht stelt, gaat het om het gedeelte van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen dat niet met de verplichte toename-regeling kan worden gerealiseerd.

Als er meer gemeenten een convenant willen sluiten dan het voorziene budget toelaat, kan ervoor geopteerd worden hiervoor selectiecriteria te bepalen (bv. provinciale spreiding). Anderzijds kunnen er ook selectiecriteria bepaald worden voor de verrichtingen die in het convenant worden opgenomen.”

Delegaties van verordenende bevoegdheid aan een minister dienen beperkt te blijven tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Dit is hier niet het geval. De door de minister te bepalen selectiecriteria dienen weliswaar rekening te houden met de verhouding tussen het stedelijk gebied en het buitengebied vermeld in artikel 4.1.4, § 3, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009. Voor het overige kan de minister evenwel volledig vrij de criteria bepalen aan de hand waarvan de gemeenten worden gekozen waarmee hij een woonbeleidsconvenant sluit. Dit kan niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. De ontworpen delegatie dient bijgevolg te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT