



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.569/3
van 22 december 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van nadere regels voor de gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de specifieke inhaalbeweging, vermeld in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid’

Op 30 november 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 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de specifieke inhaalbeweging, vermeld in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 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. In artikel 4.1.4, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’, zoals gewijzigd bij artikel 56, 1°, van het decreet van 14 oktober 2016 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, wordt het “gemeentelijk objectief” voor sociale huurwoningen bepaald dat binnen een periode van tien jaar naar aanleiding van de organisatie van een grootschalig steekproefonderzoek als vermeld in artikel 24, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode), ten minste moet worden verwezenlijkt. Artikel 4.1.4, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 voorziet in een specifieke inhaalbeweging in de periode 2013-2025 waarmee de inspanning ten behoeve van het gemeentelijk objectief voor sociale huurwoningen wordt aangevuld indien de procentuele verhouding van het sociaal huuraanbod ten opzichte van het aantal huishoudens in een gemeente lager is dan drie procent. Luidens artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 kan de Vlaamse Regering een gemeente geheel of gedeeltelijk vrijstellen van de specifieke inhaalbeweging indien de gemeente in een wetenschappelijk onderbouwd dossier aantoont dat voldaan is aan ten minste één van de in dezelfde bepaling vastgestelde criteria.

Het ontwerp strekt er vooreerst toe de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) te machtigen om een gemeente geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de specifieke inhaalbeweging (artikel 2).

Voorts wordt de procedure voor de aanvraag van een dergelijke vrijstelling en de beoordeling ervan geregeld (artikelen 3 tot 5) en worden de criteria bepaald voor de beoordeling van een dergelijke aanvraag (artikelen 6 tot 11).

RECHTSGROND

3.1. Voor artikel 2 van het ontworpen besluit, waarbij de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen aan de minister wordt gedelegeerd, en de artikelen 3 tot 5 van het ontworpen besluit, waarbij de procedure voor het aanvragen en het verlenen van de vrijstelling wordt geregeld, kan in beginsel worden gesteund 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’, gelezen in samenhang met het voormelde artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009.

Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt voor artikel 4, tweede zinsdeel, van het ontworpen besluit, dat voorschrijft dat de aanvraag “voor ze wordt ingediend,

[wordt] goedgekeurd door de gemeenteraad”. Gevraagd naar een rechtsgrond voor die bepaling, verklaarde de gemachtigde:

“Er is geen specifieke decreetsbepaling die dit regelt. Daardoor geldt de bevoegdheidsverdeling van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005. De gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de haar vertrouwde aangelegenheden. Zij is dus sowieso bevoegd om het aanvraagdossier in te dienen. De verwijzing naar de gemeenteraad in het ontwerpbesluit kan dus geschrapt worden.”

Het voormelde zinsdeel moet derhalve vervallen.

3.2. Voor de artikelen 6, 7, 8, eerste lid, 9, § 1, eerste en derde lid, en § 2, eerste lid, 10, tweede lid, en 11, eerste lid, van het ontworpen besluit, die ertoe strekken de hoegrootheid te bepalen van de door de minister toe te stane vrijstelling, kan eveneens worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009. Er kan immers worden aangenomen dat de Vlaamse Regering die de haar door de voormelde decreetsbepaling verleende bevoegdheid om een gemeente geheel dan wel gedeeltelijk vrij te stellen van de specifieke inhaalbeweging, delegeert aan de minister, die bevoegdheid mag moduleren teneinde het discretionaire karakter ervan te beperken. Wat artikel 6, derde lid, van het ontworpen besluit betreft, vloeit uit artikel 4.1.4, § 2, derde lid, 1°, van het decreet van 27 maart 2009, zoals gewijzigd bij artikel 56, 4°, van het decreet van 14 oktober 2016, voort dat de gemeente moet aantonen dat de specifieke inhaalbeweging niet of niet volledig kan worden gerealiseerd omwille van manifeste ruimtelijke beperkingen “vastgesteld op basis van het gemeentelijk actieprogramma, vermeld in artikel 4.1.7”, van hetzelfde decreet. Luidens die laatste bepaling stelt de gemeenteraad een actieprogramma vast opdat binnen een periode van tien jaar naar aanleiding van de organisatie van een grootschalig steekproefonderzoek als vermeld in artikel 24, § 3, van de Vlaamse Wooncode, de gezamenlijke oppervlakte aangewend wordt om het bindend sociaal objectief te behalen. Zonder dat actieprogramma kan derhalve niet worden nagegaan of aan het in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 criterium is voldaan.

3.3. De artikelen 8, tweede lid, 9, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, 10, derde en vierde lid, en 11, tweede lid, van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4.1.4, § 2, vierde lid, van het decreet van 27 maart 2009, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de wegingsfactoren te bepalen voor de voorzieningen en de huurwoningen vermeld in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, 3° en 4°, van hetzelfde decreet.

3.4. In artikel 11, derde lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat een huurwoning als vermeld in het eerste lid van die bepaling, zijnde een huurwoning als bedoeld bij artikel 4.1.4, § 2, derde lid, 4°, a), van het decreet van 27 maart 2009, die leidt tot een vermindering van de specifieke inhaalbeweging van de gemeente waar de woning ligt, niet meetelt voor het bindend sociaal objectief van de gemeente in kwestie.

Naar luid van artikel 4.1.3, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 is het bindend sociaal objectief van de gemeenten samengesteld uit “het gemeentelijk objectief voor sociale huurwoningen, vastgesteld op de wijze, vermeld in onderafdeling 2”. Die onderafdeling bevat het voormelde artikel 4.1.4 van het decreet van 27 maart 2009, waarbij het gemeentelijk objectief voor sociale woningen wordt bepaald.

Er kan worden aangenomen dat om na te gaan of een gemeente dat objectief verwezenlijkt, bepaald moet worden welke huurwoningen al dan niet meetellen voor het bindend sociaal objectief. Bijgevolg kan voor artikel 11, derde lid, van het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4.1.4, § 1, van het decreet van 27 maart 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de tweede lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar artikel 4.1.4, § 1, en § 2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009. Er moet tevens melding worden gemaakt van de wijzigingen die deze bepalingen ondergingen, met inbegrip van de wijzigingen bij het decreet van 14 oktober 2016.

Artikel 2

5. De woorden “vermeld in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, van het decreet Grond- en Pandenbeleid en” moeten worden weggelaten, vermits de bepaling waarnaar wordt verwezen de procedure voor de vrijstelling van de specifieke inhaalbeweging op generlei wijze regelt.

Artikel 5

6.1. Uit artikel 5, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen in eerste instantie nagaat of de aanvraag ontvankelijk is.

In het ontwerp wordt evenwel niet uitdrukkelijk bepaald aan de hand waarvan de ontvankelijkheid van de aanvraag wordt beoordeeld. Weliswaar vloeit uit de ontworpen regeling voort dat de aanvraag met een beveiligde zending moet gebeuren (artikel 3, eerste lid, van het ontwerp), een wetenschappelijk onderbouwd dossier moet bevatten en door de gemeenteraad moet worden goedgekeurd (artikel 4 van het ontwerp). Het is evenwel niet duidelijk of die vereisten op straffe van onontvankelijkheid worden voorgeschreven. Dit moet worden verduidelijkt. Zo er andere ontvankelijkheidsvoorwaarden zouden zijn, moeten deze in het ontwerp worden bepaald.

6.2. In artikel 5, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de aanvraag tot gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de specifieke inhaalbeweging wordt geacht goedgekeurd te zijn als de minister geen beslissing neemt binnen de termijn vermeld in het derde lid van die bepaling.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de

eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Artikel 5, vierde lid, van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Artikel 9

7. In zoverre in de artikelen 8, eerste lid, 9, § 1, eerste en derde lid, 10, tweede lid, en 11, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister een vermindering van de specifieke inhaalbeweging “met maximaal de helft” kan verlenen, behoudens wanneer de gemeente aantoonbaar dat op haar grondgebied een open asielenentrum met ten minste tweehonderd opvangplaatsen gevestigd is, hernemen die artikelen wat is bepaald in artikel 4.1.4, § 2, vierde lid, tweede en derde zin, van het decreet van 27 maart 2009.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT