



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.022/3
van 22 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de organisatie van een eenmalige oproep tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen’

Op 20 februari 2017 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 de organisatie van een eenmalige oproep tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2017.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 24 februari 2017 ‘houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving’ bepaalt dat de Vlaamse Regering een eenmalige oproep tot deelname aan een proefomgeving voor experimentele woonvormen organiseert. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan die opdracht.

3.1. In het eerste lid van de aanhef ervan wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 2 van het decreet van 24 februari 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering een eenmalige oproep tot deelname aan een proefomgeving voor experimentele woonvormen organiseert. Die bepaling biedt inderdaad rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit.

Daarnaast vindt het ontworpen besluit, en namelijk de in punt IV van de bijlage vermelde lijst van bepalingen waarvan na goedkeuring van de Vlaamse Regering kan worden afgeweken, rechtsgrond in artikel 4 van hetzelfde decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering afwijkingen kan toestaan van bepaalde onderdelen van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’.

Artikel 4 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5 van het decreet van 24 februari 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering een lijst vaststelt van de projecten die in aanmerking komen voor deelname aan de proefomgeving. Die lijst stipuleert voor elk project de bepalingen waarvan kan worden afgeweken.

3.2. Voor sommige artikelen van het ontworpen besluit kan een beroep 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’, in samenhang gelezen met bepaalde artikelen van het decreet van 24 februari 2017.

Dat is het geval voor artikel 2 van het ontworpen besluit, in zoverre in die bepaling wordt voorzien in een standaardformulier voor aanvragen tot verlenging van de proefomgeving (artikel 2, tweede lid, *in fine*), in zoverre de Vlaamse minister, bevoegd voor huisvesting (hierna: de minister) wordt gemachtigd om die formulieren ter beschikking te stellen (artikel 2, derde lid) en in zoverre een termijn wordt bepaald voor het indienen van een aanvraag tot verlenging (artikel 2, tweede lid). Hiervoor kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, van het decreet van 24 februari 2017. Hetzelfde geldt voor het tweede lid van punt III.1 (“De realiseerbaarheid en voortzetbaarheid van het project”) van de bijlage bij het ontwerp die, wat de aanvraag tot verlenging betreft, artikel 2, tweede lid, van het ontworpen besluit herneemt.

Voor het derde lid van punt III.1 van de bijlage bij het ontwerp, waarin in een regeling wordt voorzien voor de vergoeding van de kosten om, na afloop van de proefperiode, het project voort te zetten binnen de vigerende regelgeving, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 6, tweede lid, van decreet van 24 februari 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering, op het einde van de proefperiode, de initiatiefnemer binnen de perken van de refertekredieten zal vergoeden om zich terug in regel te stellen met de vigerende regelgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Naar luid van artikel 2, tweede lid, van het decreet van 24 februari 2017 vermeldt de projectoproep het doel, de voorwaarden en de selectieprocedure, met inbegrip van de ontvankelijkheids- en de beoordelingsvoorwaarden, evenals *de timing voor het indienen van voorstellen en het starten van de geselecteerde projecten*.

Het ontwerp voorziet evenwel niet in de timing voor het starten van de geselecteerde projecten. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, geeft de gemachtigde te kennen dat het een vergetelheid betreft en dat dit nog moet worden toegevoegd aan het ontworpen besluit.

Wat de timing voor het indienen van de voorstellen betreft, moet in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp de uiterste datum tot wanneer projectaanvragen tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen kunnen worden ingediend, nog worden ingevuld. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, merkte de gemachtigde het volgende op:

“De projectoproep wordt gelanceerd om voldoende projecten te krijgen die een nieuwe woonvorm zoals omschreven in het decreet uitwerken, zodat voldoende kennis kan worden opgedaan over deze nieuwe woonvormen. Geïnteresseerde initiatiefnemers moeten daarom voldoende tijd krijgen om na kennisname van het project hun projectvoorstel uit te werken en correct in te dienen. Een termijn van ongeveer twee maanden lijkt ons redelijk.”

Hiermee kan worden ingestemd. Een dergelijke termijn laat de kandidaat-deelnemers immers voldoende tijd om hun projectaanvraag voor te bereiden en in te dienen, en laat de stellers van het ontwerp toe om een voldoende aantal projectaanvragen te ontvangen.

5. Het ontwerp voorziet in een aantal delegaties aan de minister. Zo wordt die gemachtigd om het standaardformulier voor projectaanvragen en het standaardformulier tot verlenging van de proefomgeving ter beschikking te stellen (artikel 2, derde lid, van het ontwerp en, wat de aanvraag tot verlenging betreft, punt III.1, tweede lid, van de bijlage) en om de lijst op te stellen van de geselecteerde projecten en van de bepalingen waarvan die projecten mogen afwijken (artikel 4 van het ontwerp en punt V.3, derde lid, van de bijlage).

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

Er kan worden aangenomen dat het ter beschikking stellen van de voormelde standaardformulieren een aangelegenheid van bijkomstige aard betreft, die aan de minister kan worden opgedragen. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om een lijst van geselecteerde projecten op te stellen.

Wat de bevoegdheid betreft om een lijst van bepalingen op te stellen waarvan de geselecteerde projecten mogen afwijken, moet worden vastgesteld dat zowel artikel 4 van het decreet van 24 februari 2017 als punt IV van de bijlage bij het ontwerp op limitatieve wijze de lijst van bepalingen vastleggen waarvan een project desgevallend mag afwijken, evenals de grenzen van die afwijkingen. Voorts blijkt uit punt IV van de bijlage bij het ontwerp dat slechts van de aldaar vermelde bepalingen kan worden afgeweken “na goedkeuring van de Vlaamse Regering”.¹ Vermits de grenzen van de afwijkingsmogelijkheden voldoende bepaald zijn en afwijkingen slechts toegestaan worden na goedkeuring van de Vlaamse Regering, kan de bevoegdheidsdelegatie van de Vlaamse Regering aan de minister voor het opstellen van een lijst van bepalingen waarvan elk project kan afwijken, worden aanvaard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor inzake de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet vóór het eerste lid van de aanhef een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet de zinsnede “artikel 2” worden vervangen door “artikelen 2, 4, 5 en 6”.

Artikel 3

7. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat zodra de einddatum van de oproep is verlopen, alle projectaanvragen worden onderzocht en beoordeeld op basis van de projectoproep.

¹ Zie dienaangaande ook opmerking 8.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt verduidelijkt dat de projectaanvragen zullen worden onderzocht en beoordeeld door een beoordelingscomité, onder leiding van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen (hierna: agentschap Wonen-Vlaanderen), teneinde een voorstel te doen aan de minister. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stelde de gemachtigde het volgende:

“Om de minister zo goed mogelijk te adviseren zal binnen het agentschap Wonen-Vlaanderen inderdaad een beoordelingscomité worden samengesteld waarin vertegenwoordigers van verschillende betrokken afdelingen van het agentschap zullen zetelen, evenals – indien nodig – extern. Zoals gezegd primeert hier de kwaliteit van het advies aan de minister.

Het beoordelingscomité werd niet vernoemd in het ontwerpbesluit of de bijlage omdat het een zuiver adviserende rol heeft. De minister beslist of het advies van het beoordelingscomité gevolgd wordt en is dus zelf verantwoordelijk voor deze eindbeslissing. Het beoordelingscomité kan dus geen bindende beslissingen nemen en bijgevolg de rechtstoestand van de aanvrager van een project niet gunstig of ongunstig beïnvloeden, zodat het niet nodig is de samenstelling, werking, ... in de regelgeving uit te werken.”

Over de rol van het agentschap Wonen-Vlaanderen voegde de gemachtigde daar nog het volgende aan toe:

“Volgens de bijlage bij het ontwerpbesluit beslist het agentschap Wonen-Vlaanderen over de ontvankelijkheid van de projectaanvragen. Tenzij dit nog gedelegeerd wordt, wordt deze beslissing genomen door de leidend ambtenaar van het agentschap. De beoordeling van de ontvankelijkheid is een puur formele beoordeling waarbij wordt nagegaan of de aanvraag tijdig en volledig is.

Daarnaast adviseert het agentschap Wonen-Vlaanderen de minister zodat deze in uitvoering van artikel 4 van het ontwerpbesluit een lijst kan opstellen van de geselecteerde projecten en de bepalingen waarvan die projecten mogen afwijken. De eindbeslissing ligt dus wat betreft de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen en de vaststelling van de bepalingen waarvan kan afgeweken worden bij de minister. De minister kan zich voor het nemen van die eindbeslissing baseren op het advies van het agentschap Wonen-Vlaanderen, maar is daardoor niet gebonden.”

Gelet op het voorgaande, kan worden overwogen om ten behoeve van de duidelijkheid en de rechtszekerheid in artikel 3 van het ontwerp te bepalen dat, zodra de einddatum van de oproep is verlopen, het agentschap Wonen-Vlaanderen alle projectaanvragen onderzoekt en beoordeelt op basis van de projectoproep. In artikel 4 van het ontwerp zou kunnen worden bepaald dat de minister “na advies van het agentschap Wonen-Vlaanderen” een lijst opstelt van de geselecteerde projecten.

Artikel 4

8. Uit het opschrift van punt IV van de bijlage bij het ontwerp blijkt dat projecten slechts na goedkeuring van de Vlaamse Regering kunnen afwijken van de aldaar vermelde bepalingen.

Deze goedkeuringsvoorwaarde is evenwel niet opgenomen in artikel 4 van het ontwerp, naar luid waarvan “[d]e Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting” (lees: bevoegd voor huisvesting) onder meer een lijst opstelt van de bepalingen waarvan de geselecteerde projecten mogen afwijken. Ten behoeve van de duidelijkheid en de rechtszekerheid moet in het ontwerp uitdrukkelijk worden bepaald dat de door de minister opgestelde lijst van bepalingen waarvan kan worden afgeweken, goedkeuring behoeft van de Vlaamse Regering. Aldus zouden in artikel 4 van het ontwerp na het woord “afwijken” de woorden “, na goedkeuring van de Vlaamse Regering” kunnen worden ingevoegd.

Bijlage

9. De bijlage bij het ontwerp dient niet te worden genummerd als “Bijlage 1.”, nu er slechts één bijlage is.

10. Om in overeenstemming te zijn met artikel 3, eerste lid, 2°, van het decreet van 24 februari 2017 moet in punt II.4 (“Maatschappelijk relevante behoefte”) van de bijlage worden bepaald dat het project beantwoordt aan minstens één maatschappelijk relevante *woon*behoefte.

11. In het tweede lid van punt III.1 van de bijlage wordt bepaald dat een aanvraag tot verlenging van de proefomgeving wordt ingediend met een standaardformulier dat de minister (lees: de Vlaamse minister bevoegd voor huisvesting) ter beschikking stelt. In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor het standaardinschrijvingsformulier voor projectaanvragen, waaromtrent wordt bepaald dat het ter beschikking wordt gesteld op de website van het agentschap Wonen-Vlaanderen (punt V van de bijlage), wordt er niet gepreciseerd op welke wijze het standaardformulier voor een aanvraag tot verlenging beschikbaar is. Ten behoeve van de eenvormigheid strekt het tot aanbeveling om in die terbeschikkingstelling te voorzien op dezelfde wijze als voor het standaardinschrijvingsformulier voor projectaanvragen.

12.1. In het tweede lid van punt V.3 (“Beoordelingsanalyse”) van de bijlage wordt onder meer bepaald dat het agentschap Wonen-Vlaanderen beslist over de ontvankelijkheid van de projectaanvragen. Deze zinsnede heeft betrekking op de ontvankelijkheidstoets en hoort dan ook veeleer onder punt V.1 (“De ontvankelijkheidsanalyse”) van de bijlage thuis.

12.2. In hetzelfde tweede lid van punt V.3 van de bijlage wordt bepaald dat het agentschap Wonen-Vlaanderen een verslag maakt over de opportuniteit van deelname aan de proefomgeving voor elk project. Op de vraag of het verslag van het agentschap Wonen-Vlaanderen beperkt is tot de opportuniteit, antwoordde de gemachtigde:

“Het agentschap Wonen-Vlaanderen zal de minister zo goed mogelijk adviseren en zal daarom een zo ruim mogelijk advies verstrekken, waarbij het gaat over de opportuniteit van het project, beoordeeld op basis van de beoordelingscriteria, vermeld in punt III van de bijlage bij het ontwerpbesluit.”

Gelet op deze toelichting, zou overwogen kunnen worden om ten behoeve van de duidelijkheid en de rechtszekerheid de adviserende rol van het agentschap Wonen-Vlaanderen te verduidelijken door:

- in punt V.2 (“De inhoudelijke toets”) te bepalen dat het agentschap Wonen-Vlaanderen onderzoekt of het project voldoet aan de vooropgestelde inhoudelijke criteria, vermeld in punt II;

- in het eerste lid van punt V.3 te bepalen dat het agentschap Wonen-Vlaanderen onderzoekt of en in welke mate het project voldoet aan de beoordelingscriteria, vermeld in punt III;

- in het tweede lid van punt V.3 te bepalen dat het agentschap Wonen-Vlaanderen advies uitbrengt over de inhoudelijke beoordeling van de projecten en de bepalingen waarvan kan worden afgeweken;

- in het derde lid van punt V.3, na de woorden “de minister” de zinsnede “, bevoegd voor huisvesting, op voorstel van het agentschap Wonen-Vlaanderen” in te voegen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT