



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.924/1/V
van 31 augustus 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding ‘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’

Op 18 juli 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, van rechtswege verlengd tot 1 september 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘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 eerste vakantiekamer onderzocht op 24 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebescherming strekt er hoofdzakelijk toe uitvoering te geven aan artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 ‘houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van de woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het Financieringsbesluit van 21 december 2012’ (hierna: het procedurebesluit), teneinde het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets, alsook het financiële kader vast te stellen (lees: nader uit te werken).

De renovatietoets wordt geregeld in artikel 7 van het procedurebesluit en betreft een advies door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) over de rationaliteit van de in een project voorgestelde vervangingsbouw of investeringsverrichting. De lokale woontoets komt aan bod in artikel 9 van het procedurebesluit en houdt in dat de gemeente beslist over twee of meer van de volgende aangelegenheden: de toets aan het gemeentelijk beleid, de toets aan het bindend sociaal objectief en, in voorkomend geval, de verbintenis om de wooninfrastructuur samen met de grond waarin of waarop ze wordt uitgevoerd, op te nemen in het gemeentelijk openbaar domein. Het financiële kader is overeenkomstig artikel 1, 8°, van het procedurebesluit het kader voor de financiële toets op het niveau van de verrichting, dat uitvoering geeft aan de decretale bepalingen over de financiering van het Vlaamse woonbeleid.

Naast twee definities (artikel 1) omvat het ontwerp bepalingen over het kader voor de renovatietoets (artikelen 2 en 3). Die vaststelling bestaat in de opgave voor de scorecard, een rapport over de huidige staat van de gebouwen of woningen die deel uitmaken van een project, van de bestanddelen ervan, de scores die per bestanddeel kunnen worden behaald en het respectievelijke gewicht dat eraan toekomt, alsook in de opsomming van de inhoud van een toelichtingsnota die de initiatiefnemer van het project samen met de scorecard moet bezorgen aan de VMSW (artikel 2). Voorts worden de voorwaarden bepaald waaronder de uitvoering van de renovatietoets resulteert in een positief advies (artikel 3).

De bepalingen in het ontwerp over het kader voor de lokale woontoets zijn beperkt tot de concretisering van de toets aan het bindend sociaal objectief¹⁻² Daarbij worden de gevallen bepaald die voor een gemeente passen in dat objectief voor de categorieën van projecten vermeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van het procedurebesluit (artikelen 4 en 5 van het ontwerp). Die regeling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op woonprojecten met een sociaal karakter (artikel 6).³

Wat betreft het financiële kader wordt bepaald met welke gegevens de beoordelingscommissie⁴ of de VMSW rekening moeten houden bij de opmaak van de meerjarenplanning en de kortetermijnplanning, in het algemeen (artikel 7) en naargelang de aard van de verrichting of planning (artikelen 8 tot 10). Daarbij wordt het voor bepaalde verrichtingen onvoorwaardelijk verplicht of voorwaardelijk mogelijk gemaakt om voorrang te verlenen aan bepaalde projecten.

Er wordt voorzien in de opheffing van het ministerieel besluit van 14 mei 2013 ‘betreffende de vaststelling van de technische normen waaraan sociale woningen en kavels moeten voldoen’ (artikel 11) en van het ministerieel besluit van 13 februari 2014 ‘houdende vaststelling van het decretale beleidskader en het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 25 oktober 2013’ (artikel 12). Het ontwerp bevat ook nog een overgangsmaatregel betreffende de berekening van het geplande sociaal huuraanbod in de gemeenten (artikel 13). De artikelen 1 tot 3 van het te nemen besluit treden in werking op 1 september 2017, de artikelen 4 tot 10, 12 en 13 op 1 november 2017 en artikel 11 op 1 januari 2018 (artikel 14).

RECHTSGROND

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 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in

¹ In artikel 4.1.2, § 1, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ wordt het bindend sociaal objectief gedefinieerd als “een gemeentelijke omschrijving van het sociaal woonaanbod dat 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, ten minste moet worden verwezenlijkt”.

² Van de twee overige aangelegenheden vermeld in artikel 9, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van het procedurebesluit, namelijk de toets aan het gemeentelijk beleid en, in voorkomend geval, de verbintenis om de wooninfrastructuur samen met de grond waarin of waarop ze wordt uitgevoerd, op te nemen in het gemeentelijk openbaar domein, kan worden aangenomen dat ze zich bij uitstek lenen tot een beoordeling op gemeentelijk niveau en niet zozeer tot een nadere uitwerking op gewestelijk niveau. Zie daarover ook de mededeling aan de Vlaamse Regering, blz. 3.

³ In artikel 1, 33°, van het procedurebesluit wordt een woonproject met sociaal karakter gedefinieerd als “een woonproject dat geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt met middelen van de initiatiefnemer, vermeld in punt 12°, b) of h)”, zijnde respectievelijk “het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, vermeld in artikel 16 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992” en “het Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, opgericht bij artikel 1 van het besluit van de Provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013”.

⁴ Zie de artikelen 23 en 24 van het procedurebesluit.

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.⁵

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.

3.2. Bij artikel 6 van het ontworpen besluit worden de artikelen 4 en 5 van overeenkomstige toepassing verklaard op (de huurwoningen in) een woonproject met sociaal karakter. Daardoor wordt de lokale woontoets ook toepasselijk gemaakt op projecten die niet als dusdanig zijn opgesomd in artikel 9, § 1, tweede lid, van het procedurebesluit, zodat de minister het betrokken beleidskader ruimer opvat dan de wijze waarop het in het procedurebesluit is geregeld.

⁵ 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.

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Artikel 4 en 5 van het MB, net als artikel 9, §1, tweede lid, van het BVR, bevatten geen verwijzing meer naar sociale woonprojecten of woonprojecten met sociaal karakter. Een huurwoning die deel uitmaakt van een woonproject met sociaal karakter, is ingevolge artikel 91, §1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode een bijzonder type van sociale huurwoning waarop de bepalingen van titel VII (sociale huurstelsel) niet van toepassing zijn. Aangezien huurwoningen die deel uitmaken van woonprojecten met sociaal karakter sociale huurwoningen zijn, hoeft er geen aparte regeling in het MB ingeschreven te worden. Ontworpen artikel 6 van het ontwerp van MB kan bijgevolg geschrapt worden.”

3.3. Overeenkomstig artikel 7 van het ontworpen besluit houdt de beoordelingscommissie bij de opmaak van de meerjarenplanning en de kortetermijnplanning binnen de perken van de kredieten die daarvoor beschikbaar zijn op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, rekening met het beleidsmatig investeringsprogramma, vermeld in artikel 22, § 2, van de Vlaamse Wooncode, met artikel 33, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode (dat is het door de VMSW jaarlijks opgestelde uitvoeringsprogramma ter uitvoering van dat investeringsprogramma) en met de aangegane engagementen en overeenkomsten.

De vraag rijst of een dergelijke bepaling, die erop neerkomt dat de beoordelingscommissie rekening moet houden met een aantal elementen, volstaat om te besluiten dat een financieel kader is vastgesteld zoals artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit aan de minister opdraagt. De Raad van State beschikt evenwel niet over het vereiste inzicht in de gegevens van de zaak om zich hierover op sluitende wijze uit te spreken.⁶

4. De rechtsgrond voor de opheffing van het ministerieel besluit van 14 mei 2013 bij artikel 11 van het ontworpen besluit wordt niet geboden door artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit, aangezien de erin vervatte delegatie aan de minister geen betrekking heeft op de (bouw)technische normen waaraan sociale woningen en kavels moeten voldoen. Ook artikel 3 van het procedurebesluit, dat onder meer over die bouwtechnische voorschriften handelt, kan niet als rechtsgrond fungeren, aangezien die bepaling eveneens geen dergelijke machtiging bevat. Er kan daarvoor ook niet worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 42 van het procedurebesluit,⁷ vermits die alleen aan de Vlaamse Regering en niet aan een minister toekomt.

⁶ Zie in die zin ook het voormelde adv.RvS 54.913/3, opmerking 3.2.

⁷ Ervan uitgaande dat artikel 42 van het procedurebesluit de opheffing regelt van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2013 ‘houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten’, waarvan artikel 3 kan worden beschouwd als de actuele rechtsgrond van het ministerieel besluit van 14 mei 2013.

De conclusie is dat de opheffing van het ministerieel besluit van 14 mei 2013 moet gebeuren bij een nog te nemen besluit van de Vlaamse Regering en dat de ontworpen bepaling in de vorm van een dergelijk besluit moet worden uitgevaardigd. Voor dat besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 22, § 2, van de Vlaamse Wooncode.⁸

5. De rechtsgrond voor de opheffing van het ministerieel besluit van 13 februari 2014 bij artikel 12 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit. De machtiging aan de minister om de nieuw ontworpen regeling inzake het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets, alsook het financiële kader vast te stellen biedt immers ook de rechtsgrond voor het opheffen van de bestaande regeling daarover.

VORMVEREISTEN

6. Indien het ontworpen besluit inhoudelijke wijzigingen ondergaat na dit advies, moet het in de aangepaste versie opnieuw worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering, zoals wordt vereist door artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet voor het eerste lid van de aanhef een nieuw eerste lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Tevens moet in het huidige eerste lid meer specifiek worden verwezen naar artikel 33, § 3, van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 2

8. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de keuzes (...) gemaakt voor de vervangingsbouw of de investeringsverrichting”. Aangezien die twee noties elkaar lijken uit te sluiten, schrijve men “de keuze” en niet “de keuzes”.

Artikel 7

9. In artikel 7, 2°, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 33, § 3, eerste lid van de Vlaamse Wooncode (niet: “de Wooncode”).

⁸ Indien dat besluit van de Vlaamse Regering beperkt blijft tot de twee ontworpen opheffingsbepalingen, kan in de aanhef ervan worden verwezen naar dit advies en moet het bijgevolg niet alsnog aan het advies van de Raad van State worden onderworpen. Dat geldt ook voor de overige vormvereisten, zodat het enkel nog moet worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Artikel 14

10. Het heeft geen zin de inwerkingtreding van een inwerkingtreddingsbepaling specifiek te regelen. Een dergelijke bepaling geldt immers steeds vanaf de totstandkoming van de regeling.⁹ De verwijzing naar artikel 14 van het ontwerp in het eerste lid ervan moet dan ook worden weggelaten.¹⁰

11. De artikelen 1 tot 3 van het te nemen besluit treden overeenkomstig artikel 14 ervan in werking op 1 september 2017. Gezien de nabijheid van die datum zal het niet meer haalbaar zijn om het te nemen besluit tijdig bekend te maken in het Belgisch Staatsblad, waardoor het in de praktijk terugwerkende kracht krijgt. Er is evenwel niet voldaan aan de voorwaarden voor terugwerkende kracht. Ofwel moet worden aangesloten op de gebruikelijke regeling inzake inwerkingtreding door het eerste lid van artikel 14 van het ontwerp weg te laten, ofwel moet worden voorzien in een later tijdstip van inwerkingtreding waarbij aan de belanghebbenden voldoende tijd wordt gelaten om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁹ Dat is ook het geval indien de inwerkingtreding van een rechtsregel in haar geheel wordt geregeld.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ook de Nederlandse *Aanwijzingen voor de regelgeving*, aanwijzing 176 (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2011-05-11>).