



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.404/3
van 12 juni 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de wijziging van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale woningen en voor de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten’

Op 13 mei 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de wijziging van de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale woningen en voor de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE 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 12 juni 2020.

*

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. Artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 ‘houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het Financieringsbesluit van 21 december 2012’ (hierna : het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017) bepaalt:

“De bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale huurwoningen en voor de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten worden vastgesteld onder de vorm van een beveiligd digitaal bestand. De richtlijnen waarborgen de kwaliteit en het comfort van de huurwoningen op het vlak van veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid.

De bouwtechnische en conceptuele richtlijnen zijn te raadplegen op de website van de VMSW, namelijk op <http://www.vmsw.be>.

Na advies van de kwaliteitskamer en het Overlegplatform Sociaal Wonen, vermeld in artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2012 tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren in de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, kan de Vlaamse Regering de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen wijzigen.

Op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer kan de VMSW voor een infrastructuurverrichting, een bouwverrichting of een investeringsverrichting een afwijking op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen toestaan als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° stedenbouwkundige reglementeringen verhinderen dat de richtlijnen gevolgd worden;

2° het alternatief waarborgt de veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid.

Op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer kan de kwaliteitskamer, los van een concreet project, een afwijking op de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen toestaan op voorwaarde dat het alternatief de veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid waarborgt.”

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen te wijzigen teneinde te komen tot een klimaatneutrale sociale huisvesting.

RECHTSGROND

3. Naar luid van artikel 25*bis*, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) stelt de Vlaamse Regering, op voorstel van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en na overleg met vertegenwoordigers van de sociale woonorganisaties en van de steden en gemeenten, normen en bouwtechnische en conceptuele richtlijnen vast voor de bouw, de renovatie, de verbetering en de aanpassing van sociale woningen en bescheiden huurwoningen en de aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur voor sociale woonprojecten.

Het ontworpen besluit bevat zelf geen bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale woningen en voor de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten. Volgens artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit worden die richtlijnen “vastgesteld onder de vorm van een beveiligd digitaal bestand”.

Uit het ontworpen besluit kan niet worden afgeleid door welke instantie die richtlijnen worden vastgesteld. Indien dat zou gebeuren door een andere instantie dan de Vlaamse Regering, moet in herinnering worden gebracht dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 61.300/3 van 17 mei 2017 heeft opgemerkt dat de minister hiertoe enkel gemachtigd kon worden op voorwaarde dat die bevoegdheidsoverdracht strikt zou worden afgebakend, bijvoorbeeld door in het te nemen besluit de criteria te bepalen waarmee de minister bij die bevoegdheidsuitoefening rekening zal moeten houden.¹ Het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017 bevat, wat betreft de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen voor de realisatie en instandhouding van sociale huurwoningen, en voor de infrastructuraanleg voor sociale woonprojecten, geen dergelijke criteria. Het bepaalt enkel op zeer algemene wijze dat de richtlijnen de kwaliteit en het comfort van de woningen op het vlak van veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid waarborgen.²

Indien de richtlijnen door de Vlaamse Regering zelf worden vastgesteld, zoals in artikel 25*bis*, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode en in artikel 3, § 2, derde lid, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017 wordt bepaald, moeten die richtlijnen in het ontworpen besluit zelf worden opgenomen, in plaats van in een “beveiligd digitaal bestand”. Een dergelijke regeling is immers niet bestaanbaar met het algemeen rechtsbeginsel van de verplichte bekendmaking van rechtsregels, verwoord in artikel 190 van de Grondwet en in artikel 84, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.³

¹ Adv.RvS 61.300/3 van 17 mei 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017, opmerking 4.

² Artikel 3, § 2, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017.

³ Ondanks de term “richtlijnen” worden wel degelijk rechtsregels beoogd. De gemachtigde erkende immers dat “[h]et (...) hier wel degelijk [gaat] om een reglementair besluit. Initiatiefnemers zijn namelijk niet vrij om de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen wel of niet te volgen. Ze zijn verplicht ze te volgen. Het woordje ‘leidraad’ geeft aan dat het geen strikt carcan is, maar dat evenwaardige alternatieven toegestaan kunnen worden. Er is namelijk een mogelijkheid om een afwijking op de richtlijnen aan te vragen (zonder garantie dat die afwijking effectief toegestaan wordt), in tegenstelling tot de normen (waar die mogelijkheid niet geldt). De normen zijn wel te nemen of te laten, daar is geen flexibiliteit mogelijk. Initiatiefnemers moeten dus zowel de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen, als de normen verplicht naleven om in aanmerking te komen voor een gesubsidieerde

Het ontworpen besluit kan in zijn huidige vorm dan ook geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

financiering bij de VMSW. Alleen bestaat bij de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen nog de mogelijkheid om een afwijking te vragen en bij de normen niet”.