



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.716/3
van 18 april 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de werking van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen’

Op 19 maart 2019 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 werking van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2019.

*

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de werking te regelen van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen (hierna: het Fonds)¹ en de voorwaarden te bepalen waaronder het Fonds een financiële tegemoetkoming kan verstrekken aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: het OCMW) dat een huurder begeleidt met een huurachterstal van een bedrag dat gelijk is aan minstens twee keer de huurprijs en maximaal zes keer de huurprijs, en dit teneinde een uithuiszetting te vermijden.

Hiertoe dient een overeenkomst, opgesteld volgens de typeovereenkomst die in bijlage bij het ontwerp is gevoegd, gesloten te worden tussen de huurder, de verhuurder en het OCMW. Deze overeenkomst houdt in dat de huurachterstal binnen vijf werkdagen na het sluiten van de overeenkomst voor 50% wordt betaald aan de verhuurder. De huurder betaalt de rest van het saldo op basis van een afbetalingsplan. Het OCMW ontvangt aan het begin van de begeleiding een tegemoetkoming van het Fonds. Indien de huurder door de begeleiding een zogenaamde “stabiele woonsituatie” bereikt, ontvangt het OCMW ook bij de beëindiging van de begeleiding een tegemoetkoming.

De regeling is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 ‘houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen’, dat wordt opgeheven. Het ontwerp voorziet in de terugbetaling van de verhuurders die zich op basis van het op te heffen besluit bij het Fonds hadden aangesloten op voorwaarde dat de huurovereenkomst waarvoor ze zich hebben aangesloten, nog loopt.

3.1. Uit het tweede lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 59 en 61, 1° van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’.

Bij artikel 59 van het voormelde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om in toepassing van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, de werking en het beheer te regelen van het Fonds. Naar luid van artikel 61, 1° van hetzelfde decreet bepaalt de Vlaamse Regering de voorwaarden waaraan de verhuurders of huurders en de tussenpersonen moeten voldoen voor het bekomen van de tegemoetkoming.

¹ Geregeld in hoofdstuk 9 van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’ (artikelen 58 tot 61).

3.2. Wat betreft de in artikel 61, 1^o van het decreet van 23 december 2011 aangeduide “tussenpersonen” opteert het ontwerp van besluit voor de tussenkomst van het OCMW.

In verband met het inschakelen van het OCMW in de ontworpen regeling, verklaart de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerpbesluit legt geen verplichtingen op aan OCMW’s. Het ontwerpbesluit wil enkel een bijkomend instrument creëren om uithuiszettingen te vermijden. Daarbij wordt een financiële tegemoetkoming verleend aan het OCMW, als het OCMW beslist om huurders met betalingsachterstand specifieke begeleiding te bieden bovenop hun algemene, wettelijke opdracht. Aan de toekenning van de financiële tegemoetkoming vanuit het Vlaamse Gewest worden voorwaarden gekoppeld. Het OCMW beslist autonoom of het al dan niet een beroep wenst te doen op een tussenkomst van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen.

Met het ontwerpbesluit wordt dus niet geraakt aan de federale bevoegdheid rond maatschappelijke dienstverlening. Het OCMW kan alleen optreden na een verzoek van de huurder zelf en zal overeenkomstig de organieke OCMW-wet een sociaal onderzoek uitvoeren. Als daaruit blijkt dat de huurder behoeftig is, beslist het OCMW wat voor dienstverlening zij zal aanbieden. Het OCMW beslist ook autonoom om de toegekende steun al dan niet terug te vorderen.

De eigen bijdrage van 25% door het OCMW is een specificiteit van dit ontwerpbesluit, die stoelt op het principe van een gedeelde financiële verantwoordelijkheid. Maar ook deze bepaling doet geen enkele afbreuk aan de autonome beslissing van het OCMW om zich al dan niet in te schakelen in de regeling uit het ontwerpbesluit en – indien ja – de voorwaarden die verbonden zijn aan de tegemoetkoming vanuit het Vlaamse Gewest te respecteren.”

3.3. Het amendement dat leidde tot artikel 76 van het decreet van 9 november 2018 ‘houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan’, waarbij in artikel 61, 1^o, van het decreet van 23 december 2011 de verwijzing naar de tussenpersonen werd toegevoegd, werd als volgt verantwoord:

“De artikelen 58 tot en met 61 van het decreet van 23 december 2011 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012 bevatten de decretale grondslag voor het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen. Het huidige fonds keert een uitkering uit aan de verhuurder, wanneer de vrederechter aan de huurder een afbetalingsplan heeft opgelegd en de huurder dat afbetalingsplan niet volgt. Uit een evaluatie van het fonds blijkt dat het fonds in deze vorm zijn functie (het voorkomen van uithuiszettingen) niet bereikt. Het fonds zal daarom hervormd worden, waarbij OCMW’s, centra algemeen welzijnswerk (CAW’s) of intergemeentelijke meldpunten ingeschakeld worden als intermediair en co-financier voor de overname van achterstallige huurschulden. Indien de huurschulden nadien niet worden terugbetaald door de huurder kan het fonds tussenkomen. Om deze reden moeten de mogelijkheden voor het fonds om uitgaven te doen verruimd worden.”²

Hieruit blijkt dat de decreetgever voor ogen had dat de middelen van het Fonds aangewend kunnen worden voor het financieren van subsidies aan de OCMW’s, die voldoen aan de door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarden voor het bekomen van de tegemoetkoming.

² *Parl.St.* VI.Parl., 2017-18, nr. 1612/3, 18.

Artikel 61, 1° van het decreet van 23 december 2011 biedt dus een rechtsgrond om de voorwaarden te bepalen onder dewelke de OCMW's een tegemoetkoming van het Fonds kunnen krijgen, gericht op het bestrijden van de uithuiszettingen.

Deze specifieke rechtsgrond verschaft de Vlaamse Regering evenwel niet de mogelijkheid om nieuwe taken op te leggen aan de OCMW's of rechtstreeks verplichtingen op te leggen. De als voorwaarde voor de tegemoetkoming opgelegde vereisten moeten aldus passen binnen de taken en de opdrachten van de OCMW's zoals die door de bevoegde wetgever zijn omschreven.³

3.4. Sommige bepalingen van het ontwerp zijn dusdanig geredigeerd dat ze de OCMW's wel degelijk met bepaalde opdrachten belasten.

Op grond van artikel 4, derde lid, van het ontwerp moet het OCMW het verzoek om de huurder met huurachterstal te begeleiden meedelen aan de huurder. Op basis van artikel 5 van het ontwerp moet het OCMW, nadat het een verzoek van een huurder heeft ontvangen, een sociaal onderzoek uitvoeren zoals bedoeld in artikel 60, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' (OCMW-wet).

Deze stappen, die voorafgaan aan de beslissing van het OCMW om de huurder specifiek te begeleiden bij de afbetaling van zijn huurachterstal, kunnen niet beschouwd worden als voorwaarden voor het bekomen van een tegemoetkoming.

Om te passen binnen de rechtsgrond moet het ontwerp dusdanig geformuleerd worden dat duidelijk is dat het enkel gaat om subsidievoorwaarden binnen het huisvestingsbeleid die opgelegd worden voor het toekennen van een tegemoetkoming bij het vervullen van opdrachten waarvoor het OCMW reeds bevoegd is.

Zo moet in artikel 5 de verplichting tot het voeren van een sociaal onderzoek worden geschrapt, maar kan wel in het ontwerp worden ingeschreven dat een voorwaarde voor het bekomen van de tegemoetkoming erin bestaat dat het OCMW een sociaal onderzoek heeft verricht.

Ook de opschriften van het ontwerpbesluit en van hoofdstuk 2 van het ontwerp moeten worden aangepast, aangezien in hoofdzaak niet de werking van het Fonds wordt geregeld, maar wel de voorwaarden onder dewelke het OCMW een tegemoetkoming van het Fonds kan ontvangen.

³ De gewesten zijn in beginsel niet bevoegd om de OCMW's met bepaalde opdrachten te belasten. Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW's, onder voorbehoud van de in artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' opgenomen uitzonderingen, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daarnaast is ook de federale overheid, overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – inzonderheid in zoverre deze bepaling verwijst naar artikel 1 en naar hoofdstuk IV van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' – bevoegd om taken van de OCMW's te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

4. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt wanneer er sprake is van een “stabiele woonsituatie”, die op grond van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp als voorwaarde geldt voor de toekenning van het laatste gedeelte van de tegemoetkoming aan het OCMW. Artikel 7, tweede lid, bepaalt onder meer dat “na twaalf maanden” het OCMW “informeert” of er geen nieuwe huurachterstal is ontstaan. Deze bepaling is onduidelijk. Ten eerste is niet duidelijk op welk ogenblik het OCMW daarnaar dient te informeren, ten tweede is niet uitdrukkelijk bepaald dat er op dat ogenblik geen nieuwe huurachterstal mag zijn opgebouwd. De ontworpen bepaling moet worden verduidelijkt.

Artikel 8

5. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp stelt dat het bedrag vermeld in het eerste lid, 3°, alleen wordt toegekend nadat het OCMW verklaard heeft dat de huurder zich in een stabiele woonsituatie “als vermeld in artikel 7, tweede lid” bevindt. De gemachtigde bevestigt dat het ontworpen artikel op dit punt een vergetelheid bevat en dat het bedoelde bedrag ook wordt toegekend wanneer de huurder zich in een stabiele woonsituatie als vermeld in artikel 7, derde lid, bevindt. Het artikel dient op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 10

6. Artikel 10, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de bewaartermijn van de documenten en de gegevens tien jaar bedraagt. In de artikelsgewijze bespreking in de nota aan de Vlaamse Regering is dan weer sprake van een bewaartermijn van twee jaar.

Hierop gewezen, licht de gemachtigde toe wat volgt:

“In een eerste versie stond inderdaad een bewaartermijn van 2 jaar. Deze bewaartermijn is echter niet in overeenstemming met de boekhoudkundige verplichtingen voor de Vlaamse ministeries en diensten met afzonderlijk beheer. Daarom werd de termijn in het ontwerpbesluit verlengd naar 10 jaar, naar analogie met de andere bewaartermijnen in de subsidieregelingen in het beleidsveld wonen. Deze bewaartermijn is gebaseerd op de toenmalige verplichting uit het Rekendecreet (artikel 25 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof). Door wijziging van artikel III.86 WER, waar het Rekendecreet onrechtstreeks naar verwijst, is de bewaartermijn inmiddels wel ingekort naar 7 jaar. De bewaartermijn zal daarom verkort worden naar 7 jaar”.

De tekst van het artikel moet in die zin worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME