



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.546/3
van 28 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’

Op 26 februari 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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van, enerzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders’ (hierna: huursubsidiebesluit) en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 ‘tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’ (hierna: huurpremiebesluit).

Volgens de eerste nota aan de Vlaamse Regering “heeft het voorliggend voorstel tot doel de doelgroep van de SVK-huurders voortaan onder te brengen onder één en dezelfde subsidieregeling waardoor de verhuring via sociale verhuurkantoren verder uit kan groeien tot een volwaardige en betekenisvolle speler op de sociale huurmarkt en het aanbod via sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingsmaatschappijen meer op gelijke voet geplaatst kan worden”. Hiertoe wordt, onder meer:

- het bedrag van de huursubsidie en van de huurpremie verhoogd (artikelen 8 en 18 van het ontwerp);
- de tegemoetkoming aangepast aan het inkomen van de huurder, dat de grenzen vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ niet mag overschrijden (artikel 5, 1°, en 14, 7°);
- de huurder die een conforme woning in huur neemt als hoofdverblijfplaats van een sociaal verhuurkantoor, vrijgesteld van de verplichting zich in te schrijven in het inschrijvingsregister van een sociale huisvestingmaatschappij (artikel 5, 4°);
- aan diezelfde huurder de huursubsidie voor een onbepaalde duur verleend (artikel 8).

Tevens worden het huursubsidiebesluit en het huurpremiebesluit beter op elkaar afgestemd. Ten gevolge hiervan wordt de tegemoetkoming waarin het huursubsidiebesluit voorziet, niet verleend aan de huurder die een tegemoetkoming ontvangt overeenkomstig het huurpremiebesluit (artikelen 2, 9°, van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in beginsel in werking op 1 mei 2019, behoudens voor een aantal bepalingen die op een latere datum in werking treden en een aantal gevallen waarvoor in een overgangsregeling wordt voorzien (artikelen 23 tot 27).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 81, § 1, en 82, derde en vierde lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode). In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering immers gemachtigd om tegemoetkomingen te verlenen om woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden in staat te stellen onder meer een woning te huren, en om de bijzondere voorwaarden te bepalen voor die tegemoetkomingen.

In zoverre er opdrachten worden opgelegd aan de sociale huisvestingsmaatschappijen,¹ biedt artikel 40, § 1, tweede lid, 3°, a), van de Vlaamse Wooncode rechtsgrond. Naar luid van die bepaling moeten sociale huisvestingmaatschappijen, om erkend te blijven, zich ertoe verbinden de opdrachten uit te voeren die worden opgelegd door de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan.

In zoverre er opdrachten worden opgelegd aan de sociale verhuurkantoren,² kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 56, § 3, van de Vlaamse Wooncode op grond waarvan deze sociale verhuurkantoren – als erkenningsvoorwaarde – zich er onder meer toe verbinden opdrachten uit te voeren die hen zijn opgelegd door de uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Wooncode.

3.2. Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 59 van de Vlaamse Wooncode. Die bepaling betreft evenwel de terugvordering van tegemoetkomingen omdat de begunstigde de aangegane verbintenissen niet nakomt. Het ontworpen besluit bevat dienaangaande geen bepalingen. Bijgevolg moet geen rechtsgrond worden gezocht in artikel 59 van de Vlaamse Wooncode.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor wordt opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Zo moet ook worden verwezen naar artikel 56, § 3, van de Vlaamse Wooncode, maar moet de verwijzing naar artikel 59 van die code worden weggelaten.

¹ Zie het ontworpen artikel 3, § 1, derde lid, van het huurpremiebesluit (artikel 15, 3°, van het ontwerp).

² Zie het ontworpen artikel 8, derde lid, van het huursubsidiebesluit (artikel 8 van het ontwerp).

Artikel 1

5.1. Gelet op de definitie van het begrip “Kwaliteitsbesluit” in artikel 1, § 1, 11°, van het huursubsidiebesluit moet in het ontworpen artikel 1, § 1, 3°/2, van hetzelfde besluit (artikel 1, 1°, van het ontwerp) de zinsnede “van 12 juli 2013” worden weggelaten.

5.2. In het ontworpen artikel 1, § 1, 6°, a), van het huursubsidiebesluit (artikel 1, 2°, van het ontwerp) wordt het begrip “huurovereenkomst” als volgt omschreven:

“een huurovereenkomst als vermeld in boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling II, van het Burgerlijk Wetboek;”.

Gevraagd waarom (ook) niet wordt verwezen naar het Vlaams Woninghuurdecreet van 9 november 2018, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er wordt in artikel 2, 2° uitdrukkelijk verwezen naar het Burgerlijk Wetboek om duidelijk aan te geven dat enkel de huurovereenkomsten die volledig beantwoorden aan de voorwaarden van het privaat huurrecht in aanmerking komen voor subsidiëring. Dit is nodig om overeenkomsten die naast een bewoningsrecht, ook nog andere aspecten op het vlak van bijstand en hulpverlening bevatten uit te sluiten. Deze bepaling moet wel nog aangevuld worden met een uitbreiding naar het Vlaams Woninghuurdecreet voor de overeenkomsten die vanaf 1 januari 2019 werden afgesloten.”

Bijgevolg moet het ontworpen artikel 1, § 1, 6°, a), van het huursubsidiebesluit worden aangevuld in de aangegeven zin.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 2, eerste lid, 1°, van het huurpremiebesluit (artikel 14, 1°, van het ontwerp).

Artikel 4

6. Op grond van het ontworpen artikel 4, § 1, vierde lid, van het huursubsidiebesluit wordt het bedrag van de maximale huurprijs verhoogd met 10% als de woning op het grondgebied van bepaalde gemeenten ligt.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft ten aanzien van een eerdere regeling reeds opgemerkt dat de vraag rijst op grond waarvan de inwoners van de betrokken steden verschillend worden behandeld. Het lijkt, althans op het eerste gezicht, niet zo vanzelfsprekend dat de huurprijzen in al de betrokken gemeenten of steden hoger liggen dan in de overige gemeenten.³

Hieromtrent om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

³ Adv.RvSt 55.236/3 van 3 maart 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’.

“Het maximumbedrag van de huurprijs wordt verhoogd voor bepaalde gemeenten omdat in die gemeenten de huurprijzen hoger liggen. Deze verhoging is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van het Steunpunt Wonen. Zoals vermeld in de nota aan de Vlaamse Regering op pagina 5, is de 10% verhoging behouden in de betreffende gemeenten rekening houdende met de vrij korte termijn die sinds 2014 verstreken is.”

Die verantwoording kan worden aanvaard voor zover kan worden aangetoond, desgevallend aan de hand van het door de gemachtigde vermelde wetenschappelijk onderzoek, dat voor elk van de in het ontworpen artikel 4, § 1, vierde lid, van het huursubsidiebesluit vermelde gemeenten de gemiddelde huurprijs in vergelijking met de rest van de gemeenten van het Vlaamse Gewest van die aard is dat ze de verhoging met 10% kan verantwoorden.

Artikel 5

7.1. Het ontworpen artikel 5, § 1/1, tweede lid, 3°, van het huursubsidiebesluit (artikel 5, 4°, van het ontwerp) zou beter worden geïntegreerd in het bestaande artikel 5, § 1/1, tweede lid, 1°, van hetzelfde besluit door in die bepaling de verwijzing naar “artikel 2, § 1, [eerste lid,] 2°” te vervangen door een verwijzing naar artikel 2, § 1, eerste lid, 2° en 3°.

7.2.1. Naar luid van het ontworpen artikel 5, § 3, tweede lid, van het huursubsidiebesluit (artikel 5, 7°, van het ontwerp) verkrijgt het agentschap Wonen-Vlaanderen (hierna: agentschap) bij, onder meer, de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën, het Rijksregister en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, digitaal toegang tot de noodzakelijke gegevens.

Het komt evenwel niet aan de Vlaamse Regering toe om taken op te leggen aan federale diensten en instellingen, zoals die vermeld in het ontworpen artikel 5, § 3, tweede lid, van het huursubsidiebesluit. Die bepaling is dan ook enkel bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels voor zover ze louter een machtiging inhoudt van het agentschap om die gegevens bij de voormelde diensten en instellingen op te vragen, zonder verplichting voor die diensten en instellingen om op die vraag in te gaan.

7.2.2. Volgens het zesde lid van dezelfde bepaling staan de Vlaamse Dienstenintegrator en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid mee in voor de organisatie en coördinatie van de gegevensstromen.

Een dergelijke regeling kan niet anders worden begrepen dan dat aan de Kruispuntbank Sociale Zekerheid een bijkomende opdracht wordt opgelegd. Hiertoe is de Vlaamse Regering evenwel niet bevoegd.

Bijgevolg moeten in het ontworpen artikel 5, § 3, zesde lid, van het huursubsidiebesluit de woorden “en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid” worden weggelaten.⁴

⁴ Indien de gestelde voorwaarden vervuld zijn, zou eventueel wel die opdracht aan de Kruispuntbank Sociale Zekerheid kunnen worden gegeven met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

7.2.3. De opmerkingen 7.2.1 en 7.2.2 gelden ook voor het ontworpen artikel 5, tweede en zesde lid, van het huurpremiebesluit (artikel 16 van het ontwerp).

Artikel 7

8. In het bestaande artikel 7, tweede en derde lid, van het huursubsidiebesluit, dat het vierde en vijfde lid wordt, moet de verwijzing naar het eerste en het tweede lid worden vervangen door een verwijzing naar het derde en het vierde lid.

Artikel 9

9. In artikel 9, 2°, van het ontwerp wordt verkeerdelijk verwezen naar “artikel 8, eerste lid” en “artikel 8, derde lid” van het huursubsidiebesluit. Artikel 11, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoefte huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’ heeft immers in artikel 10 van het huursubsidiebesluit het getal “8” vervangen door het getal “7”.⁵

Artikel 13

10. Gelet op de definitie van het “Kwaliteitsbesluit van 12 juli 2013”⁶ in het ontworpen artikel 1, eerste lid, 9°/1, van het huurpremiebesluit (artikel 13, 4°, van het ontwerp), kan in artikel 1, 3°, van hetzelfde besluit de verwijzing naar “het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen” worden vervangen door een verwijzing naar “het Kwaliteitsbesluit van 12 juli 2013”.

Artikel 16

11.1. In het ontworpen artikel 5, vierde lid, 5°, van het huurpremiebesluit moet worden verwezen naar het Kaderbesluit *Sociale Huur* van 12 oktober 2007.

11.2. In het ontworpen artikel 5, zesde lid, van het huurpremiebesluit moeten de woorden “nemen en handhaven” worden geschrapt.

⁵ In de Vlaamse Codex werd die wijziging niet doorgevoerd, wat allicht de foute verwijzing in het ontwerp verklaart.

⁶ Er kan evenwel op worden gewezen dat artikel 1, § 1, 11°, van het huursubsidiebesluit het heeft over het “Kwaliteitsbesluit”, zonder bij de definitie van dat begrip melding te maken van de datum van dat besluit.

Artikel 17

12. Naar luid van het ontworpen artikel 6, § 2, tweede lid, van het huurpremiebesluit (artikel 17, 3°, van het ontwerp) wordt het beroep tegen de beslissing van het agentschap over de tegemoetkoming geacht te zijn ingewilligd wanneer de beslissing in beroep niet wordt betekend binnen de drie maanden na de datum van de aangetekende brief waarmee het beroep werd ingesteld.

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

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer, zoals hier het geval is, de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, toch kan 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 gewone 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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT