



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.776/3
van 25 april 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Financieringsbesluit, het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot instelling van een huurwaarborglening’

Op 26 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 ‘tot wijziging van het Financieringsbesluit, het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 tot instelling van een huurwaarborglening’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het regelgevend kader waarbinnen sociale huisvestingsmaatschappijen bescheiden huurwoningen kunnen verhuren, ter uitvoering van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’.¹

In hoofdstuk 1 van het ontwerp wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten’ (hierna: het Financieringsbesluit) gewijzigd, waardoor voortaan ook subsidies kunnen worden gegeven voor een gemengd sociaal woonproject met bescheiden huurwoningen (artikelen 1 tot 7 van het ontwerp).

Hoofdstuk 2 bevat wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 ‘tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen’ (artikelen 8 tot 20). Zo worden de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden voor kandidaat-huurders gewijzigd, alsook de toewijzingsregels voor bescheiden huurwoningen (artikelen 9 en 14 tot 17). De bescheiden huurwoningen worden bij voorrang verleend aan kandidaat-huurders die zich tijdelijk in een bijzondere of moeilijke situatie bevinden (artikel 15). De duurtijd van de huur (zes jaar, eenmaal verlengbaar met drie jaar) en de huurprijs (maximaal 90% van de marktwaarde van de woning) worden geregeld (artikel 18) en er wordt in de mogelijkheid voorzien om bij de toezichthouder een verhaal in te dienen (artikel 19). Ten slotte wordt ook het onderzoek naar het voldoen aan de voorwaarden en verplichtingen en de bescherming van de persoonsgegevens geregeld (artikel 20).

In hoofdstuk 3 wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 ‘tot instelling van een huurwaarborglening’ gewijzigd (artikel 21).

Hoofdstuk 4 bevat slotbepalingen. Er wordt in een overgangsregeling voorzien (artikel 22) en de inwerkingtreding van enkele artikelen van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’ wordt geregeld (artikel 23).

RECHTSGROND

3.1. De bepalingen van hoofdstuk 1 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 33, § 3, 38, § 1, en 64 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse

¹ Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, is dit decreet nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Voor de aangenomen tekst, zie *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1842/6.

Wooncode' (hierna: de Vlaamse Wooncode). In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om de procedure vast te stellen voor de goedkeuring van de meerjarenplanning en de kortetermijnplanning die de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) opstelt, om de voorwaarden te bepalen waaronder een subsidie ter beschikking wordt gesteld van de VMSW die instaat voor de verdeling ervan aan, onder meer, de sociale verhuurkantoren, en om subsidies te verlenen om initiatiefnemers in staat te stellen bepaalde werkzaamheden uit te voeren.

3.2.1. De bepalingen van hoofdstuk 2 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 41, § 2, van de Vlaamse Wooncode en in artikel 4.2.10 van het decreet van 27 maart 2009 'betreffende het grond- en pandenbeleid', zoals gewijzigd bij respectievelijk de artikelen 14 en 35 van het decreet 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid'. In die bepalingen wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om de voorwaarden en aanvullende regels voor de verhuring van het bescheiden woonaanbod door sociale huisvestingsmaatschappijen te bepalen en om op basis van het inkomen en het onroerend bezit de woonbehoeftevoorwaarde af te bakenen waaraan gezinnen of alleenstaanden moeten voldoen om een bescheiden huurwoning te kunnen huren.

3.2.2. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt bij het ontworpen artikel 16/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 (artikel 20 van het ontworpen besluit). Die bepaling voorziet in een regeling van de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens van kandidaat-huurders en huurders van bescheiden huurwoningen.

Het Grondwettelijk Hof leidt uit artikel 22 van de Grondwet een versterkt wettigheidsbeginsel af dat aan elke burger waarborgt dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleden kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Nog volgens het Hof is een delegatie aan een andere macht niet in strijd met dat wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.²

De machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 4.2.10 van het decreet van 27 maart 2009 om de voorwaarden en aanvullende regels voor de verhuring van het bescheiden woonaanbod door sociale huisvestingsmaatschappijen te bepalen, kan evenwel niet als een dergelijke machtiging worden beschouwd. Bijgevolg biedt die bepaling geen rechtsgrond voor artikel 20 van het ontworpen besluit. Hetzelfde geldt voor artikel 41, § 2, van de Vlaamse Wooncode.

Er lijkt ook geen andere decretale bepalingen voorhanden te zijn die rechtsgrond kunnen bieden aan dat artikel van het ontworpen besluit. Bij gebrek aan rechtsgrond moet het dan ook worden weggelaten.

3.3. Artikel 21 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 79*bis*, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden vaststelt

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bv. GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.13.1.

waaronder woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden een renteloze huurwaarborglening kunnen aangaan.

3.4. Artikel 23 van het ontworpen besluit, dat de inwerkingtreding regelt van verscheidene artikelen van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’, vindt rechtsgrond in artikel 41 van het laatstgenoemde decreet.

3.5. Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat ook een beroep wordt 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’. Vermits evenwel alle bepalingen van het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in de in opmerkingen 3.1 tot 3.4 vermelde decretale bepalingen,³ is het niet nodig een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hierboven over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet het eerste lid van de aanhef worden weggelaten en kan in het tweede lid, dat het eerste lid wordt, meer precies worden verwezen naar artikel 33, § 3, van de Vlaamse Wooncode, “vervangen bij het decreet van 14 oktober 2016 en gewijzigd bij het decreet van 21 december 2018”. In het vierde lid, dat het derde lid wordt, moet worden verwezen naar artikel 41 (in plaats van naar artikel 39) van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’.

Artikel 5

5. Naast de ontworpen wijziging moeten in artikel 14, § 3, tweede lid, van het Financieringsbesluit de woorden “sociale huur- of koopwoning” worden vervangen door de woorden “sociale huurwoning, sociale koopwoning of bescheiden huurwoning”.

Hetzelfde geldt voor artikel 15, § 2, derde lid, 2°, en vierde lid, van het Financieringsbesluit (artikel 6 van het ontwerp).

Artikel 9

6.1. Uit het ontworpen artikel 3, § 2, 1° tot 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 vloeit voort dat om zich in te kunnen schrijven voor een bescheiden huurwoning, de kandidaat en zijn gezinsleden geen woning of perceel bestemd voor woningbouw volledig of gedeeltelijk in volle eigendom mogen hebben, geen volledig of gedeeltelijk recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik op een woning of een dergelijk perceel

³ Met uitzondering van artikel 20 van het ontworpen besluit, waarvoor evenwel geen beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering

mogen hebben, en geen woning of perceel bestemd voor woningbouw dat volledig of gedeeltelijk in erfpacht of opstal is gegeven, mogen hebben.

In het ontworpen artikel 3, § 3, 4° tot 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 wordt evenwel in een uitzondering voorzien op die voorwaarde wanneer de betrokkene de woning of het perceel in kwestie ten kosteloze titel gedeeltelijk in volle eigendom, of bezwaard met een recht van erfpacht of van opstal, heeft verworven of gedeeltelijk een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik op die woning of dat perceel ten kosteloze titel heeft verworven.

6.2. De inschrijvingsvoorwaarde dat de kandidaat en zijn gezinsleden geen woning of perceel bestemd voor woningbouw volledig of gedeeltelijk in volle eigendom mogen hebben, of geen andere zakelijke rechten over een woning of een dergelijk perceel mogen hebben of mogen hebben gegeven, lijkt ingegeven door de vaststelling dat in dat geval de betrokkene niet als woonbehoefstig kan worden beschouwd.

Vanuit die optiek lijkt het weinig relevant of de betrokkene de woning of het perceel in kwestie ten kosteloze titel dan wel ten bezwarende titel heeft verworven: in beide gevallen kan hij over een woning beschikken en kan hij niet als woonbehoefstig worden beschouwd.⁴

De vraag kan derhalve worden gesteld of de uitzondering op de inschrijvingsvoorwaarde waarin het ontworpen artikel 3, § 3, 4° tot 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 voorziet wel bestaanbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

6.3. Naar luid van het ontworpen artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 (artikel 14 van het ontwerp) moet, als onder meer artikel 3, § 3, van hetzelfde besluit van toepassing is, de kandidaat-huurder een jaar na de toewijzing van een bescheiden huurwoning aan de onroerende bezitsvoorwaarde vermeld in artikel 3, § 2 voldoen. Als hij dat nalaat wordt de huurovereenkomst opgezegd.

De uitzondering op de inschrijvingsvoorwaarde waarin het ontworpen artikel 3, § 3, 4° tot 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 voorziet, heeft derhalve slechts een beperkte draagwijdte: ze maakt het de kandidaat-huurder enkel mogelijk zich in te schrijven voor een bescheiden huurwoning en geeft hem een beperkte tijdspanne om de woning of het perceel dat hij gedeeltelijk ten kosteloze titel heeft verworven, van de hand te doen. In dat geval beschikt de betrokkene niet langer over de woning of het perceel in kwestie en kan hij wel degelijk als woonbehoefstig worden beschouwd.

In het licht hiervan, kan het voormelde verschil in behandeling worden aanvaard.

6.4. Eventueel rijst wel de vraag of het gelijkheidsbeginsel niet vereist dat in dat geval bij de beoordeling van het referentie-inkomen rekening wordt gehouden met de opbrengst van de

⁴ Het gegeven dat het om een gedeeltelijk recht gaat, doet hieraan geen afbreuk vermits bij een verwerving ten bezwarende titel ook een gedeeltelijk recht de inschrijving verhindert.

woning of het perceel in kwestie. Thans is dat niet het geval.⁵ In andere regimes, daarentegen, wordt wel rekening gehouden met de opbrengst van een woning om te bepalen of een persoon al dan niet in aanmerking komt voor een sociaal voordeel.⁶

Het komt de stellers van het ontwerp toe na te gaan of in dit geval in een gelijkaardige regeling moet worden voorzien.

Artikel 15

7.1. Naar luid van het ontworpen artikel 13, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 worden de bescheiden huurwoningen bij voorrang toegewezen aan kandidaat-huurders “die zich tijdelijk in een bijzondere of moeilijke situatie bevinden”.

Deze voorrangsregeling vindt zijn oorsprong in de wijziging van artikel 41, § 2, van de Vlaamse Wooncode bij artikel 14 van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid, wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Vervolgens wordt bepaald dat de bescheiden huurwoningen van de SHM’s bij voorrang worden toegewezen aan kandidaten die zich tijdelijk in een bijzondere en/of moeilijke situatie bevinden. Dat was steeds de drijfveer om bescheiden huuraanbod mogelijk te maken maar werd nooit ingeschreven in de regelgeving. Daardoor bestond er een zekere onduidelijkheid over de doelgroep van bescheiden huurwoningen. Door de wijzigingen aan het huidige kader van het bescheiden woonaanbod wordt er nu een duidelijke keuze gemaakt. Bescheiden huurwoningen zijn doorstroomwoningen voor personen die zich tijdelijk in een bijzondere en/of moeilijke situatie bevinden”.⁷

7.2. Het ontworpen besluit bevat geen nadere criteria om te beoordelen of een kandidaat-huurder zich in de bedoelde “bijzondere of moeilijke situatie” bevindt. Het komt derhalve aan de sociale huisvestingsmaatschappijen toe om te bepalen wat onder dit begrip dient te worden verstaan.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt dit als volgt verantwoord:

“De begrippen ‘tijdelijke’ en ‘bijzondere en/of moeilijke situatie’ worden in het ontwerp van besluit bewust niet gedefinieerd. Een definiëring van dergelijke casuïstische begrippen kan immers tot gevolg hebben dat bepaalde situaties ongewild worden uitgesloten. Het ontwerp van besluit bepaalt daarom dat de sociale huisvestingsmaatschappij aan de hand van de concrete omstandigheden moet oordelen of een kandidaat-huurder zich tijdelijk in een bijzondere en/of moeilijke situatie bevindt”.

7.3. In artikel 41, § 2, derde lid, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering opgedragen om de woonbehoeftevoorwaarde vermeld in het eerste lid van die

⁵ Zie de definitie van het begrip “referentie-inkomen” in het ontworpen artikel 3, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 (artikel 9 van het ontwerp).

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 32, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 ‘tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen’.

⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1842/1, 21.

bepaling af te bakenen. Ten aanzien van het begrip “zich tijdelijk in een bijzondere of moeilijke situatie bevinden” bevat die bepaling daarentegen geen gelijkaardige opdracht.⁸

De sociale verhuurkantoren zullen bij de toewijzing van een bescheiden huurwoning – en derhalve ook bij de beoordeling of er al dan niet gewag kan worden gemaakt van een tijdelijke bijzondere of moeilijke situatie – het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht moeten nemen. Overeenkomstig artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 ziet de toezichthouder voor sociale huisvesting hierop toe en een benadeelde kan op grond van het ontworpen artikel 16 van hetzelfde besluit (artikel 19 van het ontwerp) een verhaal indienen bij de toezichthouder. Als blijkt dat een sociale huisvestingsmaatschappij toewijzingen op basis van de tijdelijke bijzondere of moeilijke situatie van de kandidaat-huurder doorvoert die onvoldoende gemotiveerd zijn, kan de toezichthouder bovendien beslissen dat gedurende maximaal een jaar elke beslissing tot het toekennen van die voorrang aan hem wordt voorgelegd.⁹

Gelet op wat voorafgaat kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

7.4. Het voorgaande neemt niet weg dat de nota aan de Vlaamse Regering een aantal voorbeelden bevat van wat onder een tijdelijke bijzondere of moeilijke situatie moet worden verstaan. Zo wordt gesteld:

“De sociale huisvestingmaatschappij krijgt de bevoegdheid om autonoom maar rekening houdend met de concrete omstandigheden te oordelen of een kandidaat-huurder zich al dan niet in een tijdelijke bijzondere en/of moeilijke situatie bevindt. Een kandidaat-huurder die zich na een zware echtscheiding tijdelijk in (financiële) moeilijkheden bevindt zal bijvoorbeeld in aanmerking kunnen komen voor de voorrang.”

Opdat die voorbeelden zouden kunnen dienen als leidraad voor de sociale huisvestingmaatschappijen, strekt het tot aanbeveling om de nota aan de Vlaamse Regering om te vormen tot een verslag aan de Vlaamse Regering dat samen met het te nemen besluit, en dit advies, wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

⁸ Wat niet uitsluit dat de Vlaamse Regering op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid ervoor zou kunnen kiezen dat begrip alsnog nader te omschrijven.

⁹ Ontworpen artikel 15, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 (artikel 17 van het ontwerp).

Artikel 17

8. In het ontworpen artikel 15, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 schrijve men “tijdelijke bijzondere of moeilijke situatie” (in plaats van “tijdelijke, bijzondere of moeilijke situatie”), aangezien anders de indruk zou kunnen ontstaan dat een “tijdelijke situatie” volstaat.

Artikel 18

9. In het ontworpen artikel 15/1, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 schrijve men “een *tijdelijke* bijzondere of moeilijke situatie”. De bijzondere of moeilijke situatie waarin de huurder zich bevindt moet immers nog steeds tijdelijk van aard zijn om de verlenging van de termijn gedurende dewelke de bescheiden huurwoning wordt verhuurd, te kunnen verantwoorden.

Artikel 20

10.1. In het ontworpen artikel 16/1, § 1, vierde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 schrijve men “aan de Vlaamse Toezichtcommissie” (in plaats van “van de Vlaamse Toezichtcommissie”).

10.2. In het ontworpen artikel 16/1, § 1, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 moet worden verwezen naar artikel 13, *derde lid*, van hetzelfde besluit.

Artikel 23

11. De verwijzing naar de artikelen 9, 13 en 34 van het decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’, waarvan artikel 23 van het ontwerp de inwerkingtreding beoogt, is niet meer actueel, gelet op de in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement aangenomen tekst.

Hierop gewezen, stelde de gemachtigde voor het ontworpen artikel 23 aan te passen als volgt:

“Art. 23. De volgende regelgevende teksten treden in werking:

1° artikel 2, 3° en 7°, artikel 10, artikel 14 en artikel 35 van het decreet van 29 maart 2019 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid;

2° dit besluit.”

Punt 2 van de door de gemachtigde voorgestelde tekst is evenwel overbodig, vermits het niet de bedoeling lijkt om, wat de inwerkingtreding van het te nemen besluit betreft, in een bijzondere regeling te voorzien die afwijkt van hetgeen in artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt bepaald.

Bijgevolg kan artikel 23 van het ontwerp beter worden vervangen door de volgende tekst:

“Artikelen 2, 3° en 7°, 10, 14 en 35 van het decreet van xxx tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid treden in werking.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT