



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.900/3
van 8 februari 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van boek 6
van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’

Op 10 januari 2023 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 ministerieel besluit ‘tot uitvoering van boek 6 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2023.

*

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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed tot uitvoering van een aantal bepalingen van boek 6 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Zo worden de vrijgestelde inkomens en de effectief betaalde schuldaflissingen bepaald aan de hand waarvan het actueel besteedbaar inkomen wordt berekend (artikel 1 van het ontwerp), worden de voorwaarden bepaald om te worden beschouwd als ernstig gehandicapt (artikel 2), en wordt de actualisering geregeld van de gegevens over de inschrijvingsvoorwaarden in het centraal inschrijvingsregister (artikel 3), evenals de praktische regeling voor de toewijzing van sociale huurwoningen (artikel 4). Voorts wordt het modelformulier vastgesteld van het attest dat aantoonst dat een persoon erkend is als zorgbehoevende (artikel 5 en de bijlage), worden de basisbegeleidingstaken van de verhuurder bepaald (artikel 6), en worden de beroepsmatige, medische en persoonlijke redenen geregeld die als voldoende worden beschouwd om de opleiding Nederlands tweede taal om over de basistaalvaardigheid Nederlands te kunnen beschikken, nog niet te hebben gestart of te hebben afgerond (artikel 7). Ten slotte wordt de wijze bepaald waarop de energiecorrectie wordt berekend (artikel 8), en worden de marges bepaald waarbinnen kan worden afgeweken van het beginsel dat voor ingehuurde sociale huurwoningen de huurprijs dezelfde is als de huurprijs die de verhuurder betaalt aan de private of publieke verhuurder (artikel 9). Er wordt ook nog een verwijzing naar een bepaling van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 aangepast in het ministerieel besluit van 27 juli 2016 ‘houdende delegatie van specifieke en aanvullende bevoegdheden aan de administrateur-generaal van het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen’ (artikel 11).

In het verlengde van de ontworpen regelingen worden een aantal (bepalingen van) ministeriële besluiten die de voormelde aangelegenheden thans regelen, opgeheven (artikelen 10 en 12), waarbij in een overgangsregeling wordt voorzien (artikel 13).

Een aantal bepalingen van het te nemen besluit hebben uitwerking met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2023, terwijl de overige in werking treden op 1 juli 2023 of 1 oktober 2023 (artikel 14).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vindt het ontwerp in eerste orde rechtsgrond in artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de

intern verzelfstandigde agentschappen' en in de artikelen 6.1, eerste lid, 1° en 4°, c), 6.9, zesde lid, 6.21, 6.23, § 2, tweede lid, 6.35, vierde lid, 6.38, vierde lid, 1°, 6.50, tweede lid, en 6.65 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. In tweede orde wordt rechtsgrond gezocht in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en in de artikelen 6.5, derde lid, 6.12, eerste lid, 3°, en vierde lid, 6.19, 2°, 6.20, tweede lid, en 6.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Bij de adviesaanvraag werd voorts de volgende rechtsgrondentabel gevoegd:

Art. MB	BVR	Decreet
Art. 1	Art. 6.1, eerste lid, 1°, BVCW	Definities - Inkomen
Art. 2	Art. 6.1, eerste lid, 4°, c), BVCW	Definities - inkomensgrenzen voor inschrijving en toelating
Art. 3	Art. 6.9, zesde lid, BVCW	Art. 6.5, derde lid, VCW vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 4	Art. 6.21 BVCW	Art. 6.12, eerste lid, 3°, en vierde lid, VCW
Art. 5	Art. 6.23, §2, tweede lid, BVCW	Art. 6.12, eerste lid, 3°, en vierde lid, VCW
Art. 6	Art. 6.35, vierde lid, BVCW	Art. 6.19, 2°, VCW
Art. 7	Art. 6.38, vierde lid, 1°, BVCW	Art. 6.20, tweede lid, VCW
Art. 8	Art. 6.50, tweede lid, BVCW	Art. 6.23, eerste lid, VCW
Art. 9	Art. 6.56 BVCW	Art. 6.23, eerste lid, VCW
Art. 10, 1° (art. 1 en 2 MB 21 december 2007)	Art. 6.1, eerste lid, 1°, en 4°, c) BVCW	Definities - Inkomen Definities – inkomensgrenzen voor inschrijving en toelating
Art. 10, 2° (art. 3 MB 21 december 2007)	Art. 6.38, vierde lid, 1°, BVCW	Art. 6.20, tweede lid, VCW
Art. 10, 3° (art. 3/2 MB 21 december 2007)	Art. 6.39 BVCW, zoals van kracht vóór 1 januari 2023	Art. 6.20, tweede lid, VCW
Art. 10, 4° (art. 7, §1 en §4 MB 21 december 2007)	Art. 6.56 BVCW	Art. 6.23, eerste lid, VCW
Art. 10, 5° (art. 7, §2 en §3 MB 21 december 2007)	Art. 6.56 BVCW, zoals van kracht vóór 1 januari 2023	Art. 6.23, eerste lid, VCW
Art. 10, 6° (bijlage 1 t.e.m. 3 MB 21 december 2007)	Art. 6.39 BVCW, zoals van kracht vóór 1 januari 2023	Art. 6.20, tweede lid, VCW

Art. 11 (wijziging art. 2, 9° MB 27 juli 2016)	BVR 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen, artikel 19	Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 87, § 1, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;
Art. 12	Opheffing aantal MB's	
Art. 13	Art. 6.9, zesde lid, BVCW	Art. 6.5, derde lid, VCW, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 14	Inwerkingtredingsbepaling	-

3.2. Met de in deze tabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van het volgende.

Artikel 12 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die rechtsgrond bieden aan de ministeriële besluiten op het ogenblik dat ze bij dat artikel worden opgeheven, namelijk:

- artikel 12, 1°, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van het ministerieel besluit van 21 december 2007 'houdende uitvoering van een aantal bepalingen van boek 6 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021', vindt rechtsgrond in de artikelen 6.1, eerste lid, 1° en 4°, c), 6.35, vierde lid, 6.38, vierde lid, 1°, en 6.56 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en in de artikelen 6.2, eerste lid, 6.12, eerste lid, 6.19, 2°, 6.20, tweede lid, 6.21, tweede lid, en 6.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;
- artikel 12, 2°, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van het ministerieel besluit van 30 juli 2008 'tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders', vindt rechtsgrond in de artikelen 6.5, § 2, vierde lid, 6.9, zesde lid, en 6.21 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en in de artikelen 6.5, derde lid, en 6.12, eerste lid, 3°, en vierde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;
- artikel 12, 3°, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van het ministerieel besluit van 10 september 2009 'houdende vaststelling van het modelformulier voor de verklaring, vermeld in artikel 6.28, vijfde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021' vindt rechtsgrond in artikel 6.23, § 2, tweede lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en in artikel 6.12, eerste lid, 3°, en vierde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;
- artikel 12, 4°, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van het ministerieel besluit van 7 juni 2019 'houdende vaststelling en actualisering van de energiecorrectie, vermeld in artikel 6.50 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021' vindt rechtsgrond in artikel 6.50, tweede lid,

van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en in artikel 6.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Voorts moet ook rekening worden gehouden met opmerking 7 bij artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 2

5. In het eerste lid van artikel 2 worden “[t]er uitvoering van artikel 6.1, eerste lid, 4°, c), van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021” de voorwaarden bepaald om als ernstig gehandicapt te worden beschouwd. In het tweede lid van die bepaling wordt geregeld welke attesten in aanmerking komen “om te bewijzen dat de persoon als persoon ten laste als vermeld in artikel 6.1, eerste lid, 4°, c), van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, kan worden beschouwd”.

Gevraagd hoe beide leden zich tot elkaar verhouden, verklaarde de gemachtigde:

“In het eerste lid worden de algemene voorwaarden om te worden beschouwd als een persoon met een ernstig handicap, vastgelegd. Als men voldoet aan een van de voorwaarden wordt men als persoon met een ernstige handicap beschouwd:

- verdienvermogen verminderd tot 1/3de of minder
- een volledig gebrek aan of vermindering van zelfredzaamheid van minstens 9 punten volgens medisch-sociale schaal
- ten minste 66% blijvend lichamelijk of geestelijk gehandicapt of permanent arbeidsonbekwaam
- verdienvermogen na periode van primaire werkonbekwaamheid verminderd tot 1/3de
- recht op zorgtoeslag voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte

In het tweede lid wordt dan aangegeven met welke attesten/documenten de vervulling van de algemene voorwaarden, vermeld in het eerste lid, kunnen worden aangetoond.

Zo bijvoorbeeld 4° een kopie van de definitief geworden gerechtelijke uitspraak waaruit de blijvende invaliditeitsgraad blijkt. Met dit document kan de (kandidaat-) huurder aantonen dat hij voldoet aan de algemene voorwaarde dat minstens 66% blijvend lichamelijk of geestelijk gehandicapt is.”

In de tekst van het ontwerp zou dat beter tot uiting kunnen komen, bijvoorbeeld door in het tweede lid te bepalen dat de erin vermelde attesten in aanmerking komen om de in het eerste lid vermelde vaststellingen te bewijzen.

Artikel 3

6. Artikel 3, §§ 1 en 2, van het ontwerp herneemt ten dele artikel 6.9, eerste, tweede en vierde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt. Volgens de gemachtigde is dat hier het geval:

“Artikel 6.9, laatste lid BVCW bepaalt dat de minister de nadere regels voor de actualisering van het inschrijvingsregister kan vaststellen. Die delegatie aan de minister krijgt vorm in artikel 3 van het ontwerp MB. Voor de lees- en begrijpbaarheid, is het noodzakelijk om bepaalde zaken uit de hogere rechtsnorm te herhalen om ze vervolgens concreter in te vullen.”

De overname kan evenwel enkel worden behouden op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel 6.9 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021”).

Artikel 11

7. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot wijziging van een verwijzing in artikel 2, 9°, van het ministerieel besluit van 27 juli 2016. De gemachtigde verklaarde aangaande die bepaling evenwel het volgende:

“Artikel 11 hield rekening met de wijziging die het toekomstige MB tot wijziging van verschillende ministeriële besluiten met betrekking tot wonen naar aanleiding van de herstructurering van het beleidsveld Wonen ging aanbrengen aan artikel 2, 9° van het MB van 27 juli 2016, maar aangezien dat MB er nog niet is, zullen we artikel 11 schrappen en de inhoud er van opnemen in dat toekomstige MB.”

Hiermee kan worden ingestemd, maar dan moet wel de verwijzing naar artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 worden geschrapt in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.

Artikel 14

8. Luidens artikel 14, eerste lid, van het ontwerp hebben de artikelen 1, 2, 7 tot 9, 10, 1° tot 4° en 6°, en 12, 4°, uitwerking met ingang van 1 januari 2023.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd om de terugwerkende kracht te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Nazicht leert echter dat niet voor al die artikelen een retroactieve inwerkingtreding noodzakelijk is. Hierna een overzicht:

Art. 1: retroactieve inwerkingtreding is niet nodig -> algemene inwerkingtredingsbepaling (10 dagen na bekendmaking in BS)

Art. 2: retroactieve inwerkingtreding is niet nodig -> algemene inwerkingtredingsbepaling (10 dagen na bekendmaking in BS)

Art. 7 : retroactieve inwerkingtreding is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 8: retroactieve inwerkingtreding is niet nodig -> algemene inwerkingtredingsbepaling (10 dagen na bekendmaking in BS)

Art. 9: retroactieve inwerkingtreding is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 10, 1°: (hangt samen met artikel 1 en 2) retroactieve inwerkingtreding is niet nodig -> algemene inwerkingtredingsbepaling (10 dagen na bekendmaking in BS)

Art. 10, 2°: (hangt samen met artikel 7) retroactieve inwerkingtreding is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 10, 3°: retroactieve werking is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 10, 4°: (hangt samen met artikel 9) - retroactieve inwerkingtreding is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 10, 6°: retroactieve inwerkingtreding is nodig – continuïteit van de openbare dienst

Art. 12, 4°: (hangt samen met artikel 8): retroactieve inwerkingtreding is niet nodig -> algemene inwerkingtredingsbepaling (10 dagen na bekendmaking in BS)

De retroactieve inwerkingtreding is dus noodzakelijk voor de continuïteit van de openbare dienst. De hogere rechtsnorm waaraan de vermelde artikelen uitvoering geven zijn ook in werking getreden op 1 januari 2023 :

Artikel 7 en 10, 2°, 3° en 6° (= de verstrenging van de taalkennisvereiste (art. 6.38 BVCW))

Artikel 9 en 10, 4° (= de huurprijsberekening voor ingehuurde woningen (art. 6.56 BVCW)).”

Het is juist dat de wijzigingen van artikel 6.38 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 bij artikel 37 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de sociale huur’ in werking zijn getreden op 1 januari 2023¹. Die wijzigingen hebben evenwel geen betrekking op het vierde lid van die bepaling, tot uitvoering waarvan artikel 7 van het ontwerp strekt. Bijgevolg valt niet in te zien waarom de continuïteit of de goede werking van het bestuur de terugwerkende kracht wat die bepaling betreft, verantwoordt. Het voorgaande geldt ook voor artikel 10, 2°, van het ontwerp, in zoverre het strekt tot de opheffing van artikel 3 van het ministerieel besluit van 21 december 2007.

De terugwerkende kracht kan daarentegen wel worden aanvaard voor artikel 10, 3°, van het ontwerp, aangezien artikel 3/2 van het ministerieel besluit van 21 december 2007 en de bijlagen 1 tot 3 erbij tot uitvoering strekken van artikel 6.39 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, dat met ingang van 1 januari 2023 is gewijzigd,² zodat het vanaf die datum geen rechtsgrond meer kan bieden voor artikel 3/2 van het ministerieel besluit van 21 december 2007 en de bijlagen 1 tot 3 erbij.

Ook voor de artikelen 9 en 10, 4°, van het ontwerp kan de terugwerkende kracht worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹ Zie artikel 71, derde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021.

² Zie de artikelen 38 en 71, derde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021.