



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.047/3

van 2 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van bijlage 10 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het Vlaamse kotlabel’

Op 2 april 2024 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 wijziging van bijlage 10 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het Vlaamse kotlabel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2024.

*

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 er vooreerst toe in twee artikelen van bijlage 10 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers’ de verwijzing naar de intussen opgeheven Vlaamse Wooncode te vervangen door een verwijzing naar de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 1 van het ontwerp).

Vervolgens wordt in artikel 1.2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 een definitie van het begrip “kotlabel” ingevoegd (artikel 2) en wordt aan boek 3 van dat besluit een deel 12 (‘Kotlabel en melding van studentenhuisvesting’) toegevoegd, dat bestaat uit de artikelen 3.58 tot 3.61. In dat deel worden onder meer de aanvraag en de aflevering van het kotlabel geregeld (ontworpen artikelen 3.59 en 3.60 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021), en worden de gegevens bepaald die een natuurlijke persoon of een rechtspersoon moet melden die een studentenhuisvesting verhuurt of te huur of ter beschikking stelt (ontworpen artikel 3.61 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021).

Tevens wordt de toezichthouder gemachtigd om zich een kopie van alle administratieve documenten te laten overhandigen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn opdracht (artikel 4).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding geregeld van sommige bepalingen van het decreet van 8 maart 2024 ‘tot instelling van een kotlabel en tot wijziging van de regelgeving over de geconventioneerde verhuur’ en van het te nemen besluit (artikel 5).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, de artikelen 38, tweede lid, 51, § 1, vierde lid, 62, 92 en 99, § 2, van het Woonzorgdecreet van 15 februari 1919, de artikelen 3.59, 3.60 en 4.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 24, eerste lid, van het decreet van 8 maart 2024.

Bij de adviesaanvraag was ook de volgende rechtsgrondentabel gevoegd.

Ontwerpartikel	Te wijzigen artikel	Rechtsgrond
Art. 1	artikel 1, 5°, en artikel 41, §1, derde lid, van bijlage 10 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019	artikel 38, tweede lid, artikel 51, §1, vierde lid, artikel 62, 92 en 99, §2, van het Woonzorgdecreet
Art. 2	Art. 1.2 BVCW	Definitie
Art. 3	Nieuw art. 3.58-3.61 BVCW	Art. 3.59 en 3.60 VCW
Art. 4	Art. 4.242 BVCW	Art. 4.81 VCW en art. 20 BWHI
Art. 5	Inwerkingtreding	Art. 24, eerste lid, decreet van 8 maart 2024
Art. 6	Uitvoering	/

3.2. Met de in deze rechtsgrondentabel ingevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3.1. Wat artikel 3 van het ontwerp betreft, biedt artikel 3.59 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 in beginsel rechtsgrond voor de ontworpen artikelen 3.58 tot 3.60 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. In het voormelde artikel 3.59 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels te bepalen voor de gemeentelijke verordeningen betreffende het kotlabel, om de procedure te bepalen om een kotlabel aan te vragen, te behandelen en toe te kennen en om de geldigheidsduur en het uitzicht van het kotlabel te bepalen, alsook op welke wijze het wordt bekendgemaakt.

Het voorgaande gaat echter niet op voor het ontworpen artikel 3.60, derde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, naar luid waarvan de gemeenteraad een vergoeding kan vaststellen om een aanvraag van een kotlabel te laten behandelen. De Vlaamse minister bevoegd voor het woonbeleid (hierna: de minister) wordt gemachtigd om een maximale vergoeding vast te stellen.

Weliswaar kan luidens artikel 3.59, § 2, tweede lid, derde zin, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 de gemeente nadere regels bepalen betreffende de toekenning van het kotlabel. Nog los van de vaststelling dat die bepaling tot de gemeente is gericht, en niet tot de Vlaamse Regering, en dus geen rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling, moet worden opgemerkt dat de machtiging aan de gemeenteraad om een vergoeding vast te stellen om een aanvraag van een kotlabel te laten behandelen overbodig is. De gemeenten putten immers rechtstreeks uit artikel 173 van de Grondwet het recht om een retributie ter vergoeding van een door hen geleverde dienst in te voeren ten behoeve van zichzelf zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke decretale machtiging is vereist.¹

¹ B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, RW 1987-88, 247.

De machtiging aan de minister om een maximale vergoeding vast te stellen, daarentegen, houdt een beperking in van de bevoegdheid van de gemeenteraad om een retributie in te voeren, waarvoor overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet een decretale grondslag is vereist. Een dergelijke grondslag is thans niet voorhanden, zodat die machtiging aan de minister moet worden weggelaten uit het ontwerp. Dit neemt overigens niet weg dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om een vergoeding vast te stellen om een aanvraag van een kotlabel te behandelen sowieso is beperkt, vermits het aldus vastgestelde bedrag een louter vergoedend karakter moet hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.

3.3.2. Artikel 3.60 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 biedt rechtsgrond voor het ontworpen artikel 3.61 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat luidens artikel 5, tweede lid, van het ontwerp artikel 15 van het decreet van 8 maart 2024, dat het voormelde artikel 3.60 invoegt in de Vlaamse Codex Wonen van 2021, in werking treedt op 1 januari 2026. Uit het eerste lid van dat artikel 5 vloeit daarentegen voort dat het te nemen besluit, en dus ook artikel 3 ervan met het ontworpen artikel 3.61 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad. Het ontworpen artikel 3.61 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan evenwel niet in werking treden vóór artikel 3.60 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, dat er rechtsgrond voor biedt. Indien het dan ook de bedoeling is om voor artikel 3.60 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 de inwerkingtreding op 1 januari 2026 te behouden, zal het ontworpen artikel 3.61 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 moeten worden uitgezonderd van de regeling waarin artikel 5, eerste lid, van het ontwerp voorziet, en zal ook ten aanzien van die bepaling moeten worden gepreciseerd dat ze in werking treedt op 1 januari 2026.

3.4.1. Uit het ontworpen artikel 4.242 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 4 van het ontwerp) vloeit voort dat de toezichthouder een kopie kan laten overhandigen van alle administratieve documenten van de erkende huurdersbonden en regionale steunpunten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn opdracht.

Gevraagd over welke documenten het gaat, antwoordde de gemachtigde:

“De toezichthouder is overeenkomstig artikel 4.234 Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 belast met het toezicht op de activiteiten van de huurdersbonden, de naleving van de erkenningsvoorwaarden, vermeld in artikel 4.195, derde lid, en het optimale gebruik van de toegekende subsidies. Het is in dat ruime toezichtskader dat het opvragen van administratieve documenten zich situeert. De administratieve documenten kunnen, maar hoeven niet noodzakelijk persoonsgegevens in te houden. Het gaat om uiteenlopende documenten zoals de boekhouding, informatie over gemaakte kosten, maar mogelijks ook documenten over de verloning.”

3.4.2. Voor die bepaling wordt een beroep gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikel 4.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Luidens die laatste bepaling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheid om alle informatie te verkrijgen die noodzakelijk of nuttig is voor de uitoefening van zijn toezichtsfunctie (eerste lid) en heeft hij in het kader van de uitoefening van het toezicht het recht om plaatsbezoeken af te leggen en ter plaatse inzage te nemen in alle stukken en bescheiden en op een elektronische toegang om digitale databanken en digitale beheersapplicaties in gebruik door de sociale woonorganisaties te raadplegen, zowel ter plaatse als vanop afstand (tweede lid).

Uit artikel 4.71, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 vloeit voort dat de toezichthouder nagaat of een huurdersbond aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, de opdrachten, opgelegd bij deze codex of bij besluit van de Vlaamse Regering, behoorlijk uitvoert, en of de werking ervan niet in gebreke blijft. Uit de samenlezing van die bepaling met het voormelde artikel 4.81 van diezelfde codex blijkt dat hij hiervoor van de huurdersbonden alle noodzakelijke of nuttige informatie kan verkrijgen. Er kan worden aangenomen dat dit ook impliceert dat een kopie van de administratieve documenten die die informatie bevatten aan de toezichthouder wordt overhandigd, vermits zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wordt aangevoerd “de toezichthouder effectief [moet kunnen] beschikken over de benodigde stukken voor het grondig uitvoeren van het beoogde onderzoek naar de goede werking van de actor of naar mogelijke malversaties in deze werking”.

Bijgevolg kan worden aangenomen dat voor artikel 4 van het ontwerp een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met de artikelen 4.71, eerste lid, en 4.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Het gegeven dat, zoals de gemachtigde erkende, de administratieve stukken in kwestie ook persoonsgegevens kunnen bevatten, doet hieraan geen afbreuk. Die verwerking van persoonsgegevens kan immers worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de regeling vervat in de voormelde artikelen 4.71, eerste lid, en 4.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Daartoe is wel vereist dat de persoonsgegevens in kwestie beperkt blijven tot hetgeen noodzakelijk is om na te kunnen gaan of een huurdersbond aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, de opdrachten, opgelegd bij deze codex of bij besluit van de Vlaamse Regering, behoorlijk uitvoert, en of de werking ervan niet in gebreke blijft. Als het de bedoeling zou zijn om nog andere persoonsgegevens te verwerken, zal hiervoor in een decretale regeling moeten worden voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

4. Gelet op hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt, moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 4.71, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE