

Vlaamse Regering



**Ministeriële uitspraak in de beroepsprocedure met toepassing van artikel 47, §1,
van de Vlaamse Wooncode betreffende de beslissing van de sociale
huisvestingsmaatschappij met betrekking tot de huurprijzen bij
tijdelijke herhuisvesting.**

Uitspraak nr. WB 609-01-06-04

DE VLAAMSE MINISTER VAN ENERGIE, WONEN, STEDEN EN SOCIALE
ECONOMIE,

In zake: de sociale huisvestingsmaatschappij
met zetel gevestigd

met ondernemingsnummer
hierna de sociale huisvestingsmaatschappij genaamd;

I. Voorwerp van het beroep

Op 22 december 2010 neemt de raad van bestuur van de sociale huisvestingsmaatschappij de beslissing om de regeling omtrent de huurprijzen bij tijdelijke herhuisvesting, waarover het Agentschap Inspectie RWO bij brief van 26 november 2010 opmerkingen had geformuleerd, te handhaven.

Op 10 januari 2011 vernietigt
genaamd, deze beslissing.

hierna de toezichthouder

Het beroep ingesteld op 7 februari 2011 strekt tot hervorming van bovenvermelde vernietigingsbeslissing van de toezichthouder.

II. Ontvankelijkheid van het beroep

De vernietigingsbeslissing van de toezichthouder dateert van 10 januari 2011.

In overeenstemming met artikel 47, §1, van de Vlaamse Wooncode, ingevoegd bij het decreet van 24 maart 2006, moet de sociale huisvestingsmaatschappij binnen de dertig dagen na de vernietiging beroep aantekenen. Het beroep dateert van 7 februari 2011, waardoor het tijdig is ingesteld.

Artikel 5, §4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren bepaalt

dat het beroep moet gericht worden aan de minister op het adres van de afdeling Woonbeleid.

Artikel 2, §7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2010, verleent mevrouw Freya Van den Bossche de bevoegdheid voor het beleidsveld woonbeleid.

Het beroep is op het juiste adres en aan de bevoegde minister gericht.

III. Feiten

De toezichthouder vernietigt de beslissing van 22 december 2010 van de raad van bestuur van de sociale huisvestingsmaatschappij waarin beslist wordt om de door de sociale huisvestingsmaatschappij gehanteerde regeling inzake de huurprijzen bij tijdelijke herhuisvesting niet te herzien.

IV. Onderzoek van de middelen.

Standpunt van de toezichthouder.

De toezichthouder meent dat volgens artikel 17, §2 van de typehuurovereenkomst die als bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel, hierna het Kaderbesluit Sociale Huur genaamd, is gevoegd, de regelgeving niet correct toegepast wordt door de sociale huisvestingsmaatschappij op de contracten met een ingangsdatum van voor 1 januari 2008.

De toezichthouder meent op basis van voorgaande dat de sociale huisvestingsmaatschappij nog terugbetalingen moet verrichten.

Standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij.

De sociale huisvestingsmaatschappij is de mening toegedaan dat de bovenvermelde bepaling uit het Kaderbesluit Sociale Huur niet van toepassing is op de huurcontracten met een ingangsdatum van voor 1 januari 2008.

De sociale huisvestingsmaatschappij is van oordeel dat het contract tussen haar en de sociale huurder tot stand komt op het moment van de ondertekening van dat contract.

Grosso modo komt de stelling van de sociale huisvestingsmaatschappij erop neer dat de wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur, waarbij de huurder beschermd wordt tegen huurprijsverhogingen die het gevolg zijn van een tijdelijke en gedwongen herhuisvesting wegens renovatie, niet geldt voor alle renovaties die de sociale huisvestingsmaatschappij uitvoert sedert de inwerkingtreding van het Kaderbesluit Sociale Huur. De sociale huisvestingsmaatschappij limiteert dit sociaal voordeel voor de sociale huurder tot de sociale huurders die een huurovereenkomst hebben gesloten

die gebaseerd is op de gewijzigde typehuurovereenkomst, ingevoerd bij het Kaderbesluit Sociaal Huurbesluit.

De kern van de vraagstelling is of wijzigingen in typehuurovereenkomsten met terugwerkende kracht geldig zijn op oude huurcontracten. De sociale huisvestingsmaatschappij meent *“dat een typehuurovereenkomst slechts geldig is na ondertekening door beide partijen (huurder en verhuurder) en dan pas een huurovereenkomst wordt die beide partijen bindt tot wat overeengekomen is. Elke andere interpretatie zou de rechtsgeldigheid van deze contracten in het gedrang brengen.”*.

Aangezien de sociale huurovereenkomst volgens de sociale huisvestingsmaatschappij “niet kan worden bestempeld als een zuiver publiekrechtelijke overeenkomst”; “niet gesloten wordt tussen twee overheden”; en “niet vanuit een positie van bovengeschiktheid tot stand komt” ... zou het “niet om een administratiefrechtelijke overeenkomst gaan”.

De gelijkheid van de partijen en de wilsovereenstemming bij het sluiten van de overeenkomst zouden dan ook de juridische relatie karakteriseren van de sociale huurder ten aanzien van de sociale huisvestingsmaatschappij. De sociale huurder zou m.a.w. geen andere rechten kunnen uitoefenen dan diegene die hij bij contract heeft verworven en geen voordeel kunnen ondervinden van beschermende of gunstige(re) maatregelen, die op een later tijdstip tot stand kwamen dan de ondertekening van zijn contract. Een standaardcontract, dat bij wet opgelegd wordt na de ondertekening van het contract is volgens haar niet tegenwerpelijk aan haar en haar huurder.

De sociale huisvestingsmaatschappij meent dat het toepassen van standaardcontracten op reeds ondertekende contracten strijdig zou zijn met:

- artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- het beginsel van niet-terugwerkende kracht van bestuurshandelen;
- artikel 26 van het Kaderbesluit Sociale Huur;
- de rechtspraak en rechtsleer.

De argumenten worden hieronder samengevat.

Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek moet opgevat worden als een wettelijk verbod om een retroactieve werking aan normen te verlenen, waarvan de uitvoerende macht niet kan van afwijken.

Het beginsel van de niet-retroactiviteit is een algemeen rechtsbeginsel waarvan volgens de sociale huisvestingsmaatschappij enkel kan afgeweken worden indien de wetgever dit uitdrukkelijk heeft voorzien.

Het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt in artikel 76 dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 2008, zonder bepalingen op te nemen met betrekking tot de retroactiviteit, terwijl een retroactieve bepaling bijvoorbeeld wel ingevoegd werd in het besluit van de

Vlaamse Regering van 14 maart 2008 tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen.

De sociale huisvestingsmaatschappij stelt bovendien dat de rechtsleer haar stelling bevestigt dat de retroactieve toepassing van regels met de nodige omzichtigheid toegepast moeten worden.

De sociale huisvestingsmaatschappij stelt dat het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft dat er een geoorloofd onderscheid is tussen de rechtsverhoudingen die onder de toepassing van de wet vallen en deze die er niet onder vallen.

De Raad van State oordeelt dat het gelijkheidsbeginsel niet in het gedrang komt als partijen onder een verschillend regime vallen ten gevolge van de temporele toepassing van een regel.

De sociale huisvestingsmaatschappij haalt ook aan dat de wet een eerbiedigende werking ten aanzien van lopende contractuele verhoudingen moet hebben, tenzij deze overeenkomsten als zuiver administratiefrechtelijke contracten kunnen gekwalificeerd worden, hetgeen ze volgens de sociale huisvestingsmaatschappij niet zijn. De sociale huisvestingsmaatschappij meent integendeel dat de huurovereenkomsten privaatrechtelijke overeenkomsten zijn.

Beoordeling

Het Kaderbesluit Sociale Huur dat in werking trad op 1 januari 2008 heeft een nieuwe typehuurovereenkomst ingevoerd. Artikel 17, §2 van de typehuurovereenkomst stelt dat de huurder moet instemmen met een tijdelijke herhuisvesting als de verhuurder de verhuis wegens renovatie- of aanpassingswerkzaamheden aan het gehuurde goed noodzakelijk acht. In dat geval mag de te betalen huurprijs gedurende de duur van de werkzaamheden niet hoger liggen dan de te betalen huurprijs die samenhangt met het gehuurde goed.

Het voorwerp van dit beroep handelt over de vraag of deze bepaling uit de typehuurovereenkomst eveneens van toepassing is bij de tijdelijke herhuisvesting van huurders naar aanleiding van renovatiewerken aan woningen die verhuurd worden volgens de oude huurcontracten.

De argumentatie van de sociale huisvestingsmaatschappij verengt het juridisch debat tot een debat over verbintenisrechtelijke elementen en over de (niet-retroactieve) juridische werking van een bepaalde (typehuur-)overeenkomst op andere en oudere contracten. Deze opvatting strookt niet met de uitvoerig onderbouwde, juridische kwalificaties die worden gemaakt in de rechtspraak en rechtsleer betreffende de sociale huur en betreffende de sociale huisvesting. Hier wordt immers consequent bevestigd dat de sociale huurder zich in een hybride juridische verhouding bevindt, die op de eerste plaats gekenmerkt wordt door de openbare dienstaspecten (administratief recht) en waarbij weliswaar ook plaats is voor de aanvullende werking van gemeen (huur-) recht. De sociale huurder is dan ook op de eerste plaats een gebruiker van een

sociale woondienst, die, onder de vorm van een decretale steunmaatregel wordt aangeboden door de sociale huisvestingsmaatschappij, die daartoe over wettig omschreven en doelgebonden bevoegdheden en opdrachten beschikt.

De sociale huisvestingsmaatschappij heeft tot doel de realisatie van het sociaal grondrecht op behoorlijk wonen mogelijk te maken ten aanzien van de wettig omschreven woonbehoeftigen, door het concreet aanbieden van de steunmaatregel "*sociale huur*". De voorwaarden van de uitoefening van deze openbare dienst zijn sterk gedetailleerd in de reglementering, die, zoals trouwens ook de opdrachten en bevoegdheden van de sociale huisvestingsmaatschappij zelf, terug te vinden zijn in de decreten en uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Wooncode en in de rechtsleer en rechtspraak binnen deze specifieke rechtstak.

De oriënterende juridische beginselen ter zake zijn die van de openbare dienst en van het algemeen belang (Belgisch administratief recht), en, in Europees recht, de Diensten van Algemeen (Economisch) Belang en de universele diensten. Het zijn, binnen deze laatste context, precies de zgn. "*openbare dienstverplichtingen*" die door de lidstaten worden opgelegd aan de operatoren, die door de overheid worden belast met het voeren van bepaalde sociale diensten, die als enige argument de legitimatie vormen om deze operatoren te kunnen ondersteunen en subsidiëren. In de mate en omdat de sociale huisvestingsmaatschappij, bij het aanbieden van sociale woondiensten, contractuele technieken en instrumenten hanteren, moet uiteraard ook op vele vlakken het gemeen recht worden toegepast.

In geval van conflict binnen de sociale huur passen de vrederechters vaak de letter van het contract toe wanneer dat in het voordeel is van de zwakkere partij, terwijl zij het optreden van de sociale huisvestingsmaatschappij streng en kritisch beoordelen aan de hand van de doelgebonden bevoegdheden en opdrachten van de sociale huisvestingsmaatschappij.

Binnen de rechtspraak en rechtsleer wordt gesteld dat de concrete gebruiksrelatie van de sociale woondienst niet op een contractuele manier tot stand wordt gebracht: eens is vastgesteld dat een kandidaat zich in de wettelijke voorwaarden bevindt om als woonbehoefte te worden beschouwd voor de steunmaatregel "*sociale huur*", en dat hij batig gerangschikt is op de wachtlijst, zal van rechtswege, en op éézijdige manier, hem het statuut van gebruiker van de sociale woondienst aangeboden worden.

Voor wat betreft de concrete voorwaarden van uitoefening heeft de decreetgever geoordeeld dat deze best worden opgenomen in een soort huurovereenkomst, waarvan de juridische elementen echter teruggaan op de reglementering, d.w.z. op de administratiefrechtelijke organisatie van de aangeboden dienst. De complexe en precieze rechtsgevolgen van de in de typehuurovereenkomst voorkomende, doch éézijdig en wettelijk bepaalde, uitoefeningsvoorwaarden, zijn slechts duidelijk geworden door de geschillenpraktijk betreffende de sociale huur en door de rechtsleer.

De typehuurovereenkomst is een administratiefrechtelijk document dat niet op basis van vrije contractsluiting met gebruikelijke onderhandelingsmogelijkheden en vrijheden

tot stand komt. Het is zelf ook een administratierechtelijk en regelgevend instrument, waarvan de geldigheid rust in het feit dat het is opgenomen als bijlage in een besluit van de Vlaamse Regering, met name het Kaderbesluit Sociale Huur.

De ondertekening van de huurovereenkomst door een sociale huisvestingsmaatschappij en een sociale huurder in een concreet geval heeft voor juridisch gevolg dat de betrokken sociale huurder daadwerkelijk als een gebruiker van een sociale woondienst wordt beschouwd. Deze dienst is een sociale dienst van algemeen belang, en een dienst die onder de vorm van een steunmaatregel wordt aangeboden in het kader van het sociaal woonbeleid van het Vlaamse gewest. Omdat er geen beter instrument bestaat dan een contract om partijen duidelijk te maken welke de wederzijdse verbintenissen en verplichtingen zijn die aan zo'n dienst kleven, en omdat openbare diensten eenmaal volgens gelijkberechtigende en transparante regels moeten worden aangeboden, heeft men de voornaamste rechten en verbintenissen opgenomen in een typehuurovereenkomst, die echter, op de eerste plaats, geïnterpreteerd en toegepast wordt met verwijzing naar het administratief recht en naar het reglementair kader, *niet* met verwijzing naar de wilsautonomie en onderhandelingsvrijheid van de partijen.

De ondertekening heeft overigens geen enkele juridische invloed op het juridisch statuut van de sociale huisvestingsmaatschappij, waarvan de (doelgebonden) bevoegdheden en opdrachten elders beschreven worden. In die zin kan de sociale huisvestingsmaatschappij, als uitvoerder en als instrument van het sociaal woonbeleid, uit dergelijke ondertekening uiteraard onmogelijk een recht putten om de instructies van het beleid naast zich neer te leggen. De uitoefeningsvoorwaarden van de openbare dienst worden niet door haar, maar door de decreetgever en door het beleid, bepaald.

Via de veranderlijkheid van de openbare dienst en door de reglementering aan te passen kan men de openbare dienst moderniseren en aanpassen aan de veranderende eisen en inzichten. Wanneer het om een openbare dienst gaat die in verband staat met de uitoefening van een grondrecht heeft dit specifieke gevolgen, aangezien dit het beschermingsniveau kan wijzigen. Zoals bekend is een achteruitgang van het beschermingsniveau juridisch sanctioneerbaar wegens het standstill-beginsel bij de bescherming van grondrechten. Anderzijds is een verhoging van het beschermingsniveau, normaal gesproken, juridisch relevant voor alle betrokkenen. Het inzicht en de overtuiging dat het niet opportuun is om de sociale huurders, die gedwongen en tijdelijk moeten verhuizen, ook nog eens financieel te straffen, is een beleidsinzicht en een beleidsvoorkeur. Het is ook perfect verdedigbaar dat de sociale huurder, op wie reeds de "*overeenkomstige plicht*" rust om in te stemmen met een tijdelijke herhuisvesting, reeds voldoende heeft "gepresteerd" en dat renovaties, tijdens de duur van de uitvoering, geen verhoging van de financiële lasten voor gevolg mogen hebben voor de betrokken huurders. Indien de regelgeving in deze zin wijzigt is daarmee het algemeen beschermingsniveau opgetrokken.

De sociale huisvestingsmaatschappij kan dit probleemloos toepassen voor alle toekomstige renovaties. De oudere typecontracten verbieden dit helemaal niet. Voor de uitvoerder van dat beleid is de juiste juridische vraag niet of zij een ander beleidsinzicht

heeft, maar wel, of er een valabel juridisch beletsel of een juridische belemmering bestaat die het de sociale huisvestingsmaatschappij zou onmogelijk maken om deze duidelijke gedragslijn niet na te leven, of, het voordeel ervan, te onthouden aan sommigen. Nu dit niet het geval is bestaat geen enkele reden of grond voor een gefaseerde toepassing op het grond van het tijdstip waarop men sociale huurder is geworden.

V. Beslissing.

Het beroep van 7 februari 2011, ingesteld door de sociale huisvestingsmaatschappij inzake de huurprijzen bij tijdelijke herhuisvesting, wordt niet ingewilligd.

Brussel,

04 MAART 2011

De Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie,



Freya VAN DEN BOSSCHE