

Ministerieel besluit over de schrapping in het intern huurreglement van de keuzemogelijkheid tussen een huis en een appartement

Uitspraak nr. WB 609-01-77-01

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIEN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

In zake de sociale huisvestingsmaatschappij [REDACTED]
met zetel gevestigd [REDACTED]
met ondernemingsnummer [REDACTED]

I. Voorwerp van het beroep

Op 5 september 2019 beslist de raad van bestuur van [REDACTED] hierna de sociale huisvestingsmaatschappij genoemd, om de zin 'De kandidaat-huurder kan zich niet meer inschrijven enkel en alleen voor een huis' in het gewijzigd intern huurreglement te behouden.

Op 16 september 2019 vernietigt de heer [REDACTED] hierna de toezichthouder genoemd, deze beslissing

Het beroep ingesteld op 16 oktober 2019 strekt tot hervorming van bovenvermelde vernietigingsbeslissing van de toezichthouder.

II. Ontvankelijkheid van het beroep

- De toezichthouder vernietigt de beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij op 16 september 2019.
- De sociale huisvestingsmaatschappij moet binnen 30 dagen beroep aantekenen, dus ten laatste 16 oktober 2019¹. Het beroep dateert van 16 oktober 2019. Het is tijdig ingesteld
- De sociale huisvestingsmaatschappij moet het beroep aantekenen bij de minister op het adres van de afdeling Woonbeleid².

¹ Artikel 29 bis, §5 van de Vlaamse Wooncode

² Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in art 29bis van de Vlaamse Wooncode

- Het woonbeleid behoort tot de bevoegdheid van de heer Matthias Diependaele³
- Het beroep is op het juiste adres en aan de bevoegde minister gericht.

Conclusie: het beroep is ontvankelijk

III. Feiten

- Op 16 mei 2019 bezorgt de sociale huisvestingsmaatschappij de stukken m.b.t. het voorstel tot wijziging van het intern huurreglement aan de afdeling Toezicht
- Op 21 mei 2019 keurt de sociale huisvestingsmaatschappij het gewijzigd intern huurreglement goed. Een kandidaat-huurder kan bij het opgeven van het type woning niet langer kiezen enkel en alleen voor een huis.
- Op 22 mei 2019 deelt de sociale huisvestingsmaatschappij deze beslissing mee aan de toezichthouder.
- De toezichthouder heeft de beslissing tot wijziging van het intern huurreglement niet geschorst of vernietigd.
- Op 17 juni 2019 contacteert de toezichthouder de sociale huisvestingsmaatschappij i.v.m. een klacht van een kandidaat-huurder over het type woning
- Op 24 juni 2019 bezorgt de sociale huisvestingsmaatschappij bijkomende informatie over de klacht aan de toezichthouder en meldt zij dat zij het intern huurreglement gewijzigd heeft. Een kandidaat-huurder kan niet langer kiezen tussen een huis en een appartement.
- Op 24 juni 2019 deelt de toezichthouder aan de sociale huisvestingsmaatschappij mee dat een kandidaat-huurder steeds een keuze moet kunnen maken inzake type woning.
- Op 23 juli 2019 deelt de sociale huisvestingsmaatschappij aan de toezichthouder mee dat de kandidaat-huurder bij het opgeven van het type woning nog steeds een keuze heeft, nl. tussen een appartement of een appartement en een huis.
- Op 7 augustus 2019 deelt de toezichthouder aan de sociale huisvestingsmaatschappij mee dat de wijziging van het intern huurreglement afbreuk doet aan de keuzemogelijkheid inzake ligging en type en vraagt hij via mail aan de sociale huisvestingsmaatschappij om de werkwijze aan te passen
- Op 5 september 2019 beslist de raad van bestuur om niet in te gaan op de vraag van de toezichthouder en het gewijzigd intern huurreglement te behouden.

³ Artikel 2, §5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering

- De toezichthouder vernietigt op 16 september 2019 de beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij om de zinsnede “De kandidaat-huurder kan zich niet meer inschrijven enkel en alleen voor een huis” niet te schrappen uit het intern huurreglement
- Op 16 oktober 2019 stelt de sociale huisvestingsmaatschappij beroep in tegen de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder.

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de toezichthouder

- De toezichthouder kan een beslissing van een sociale huisvestingsmaatschappij schorsen of vernietigen, maar dat zijn niet de enige mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op de verrichtingen van een sociale woonactor
- Nergens in de reglementering wordt gesteld dat een sociale woonactor voorafgaand toestemming moet vragen aan de toezichthouder of documenten ter goedkeuring moet voorleggen. Er is een toezicht ‘a posteriori’ Er wordt uitgegaan van een verantwoordelijke autonomie van de woonactoren. Een beslissing van een woonactor wordt niet systematisch gecontroleerd. Indien bijgevolg een beslissing niet wordt geschorst of vernietigd, betekent dit geenszins een impliciete goedkeuring
- De ingebrekestelling is slechts één van de instrumenten waarover de toezichthouder beschikt. Daarnaast kan de toezichthouder op elk ogenblik vragen om zaken te agenderen en een nieuwe beslissing te nemen. Dit is mogelijk na v. een klacht of verhaal, maar kan ook na v. een controle of toevallige vaststelling van een inbreuk. In casu was de aanleiding een klacht die ongegrond bleek, maar de toezichthouder heeft wel vastgesteld dat de woonactor een foutieve werkwijze hanteert inzake de keuzebeperking qua type woning voor de kandidaat-huurder.
- Noch de Vlaamse Wooncode noch het Kaderbesluit Sociale Huur geven een definitie of opsomming van wat men onder type moet verstaan. De sociale huisvestingsmaatschappij heeft hier dus een zekere autonomie, maar deze is niet absoluut.
- De wijziging van het intern huurreglement doet afbreuk aan de keuzemogelijkheid inzake ligging en type die artikel 93, §1, vierde lid van de Vlaamse Wooncode biedt. De wijziging van het intern huurreglement is ook strijdig met artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur.
- Op grond van artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur kan de kandidaat-huurder het type en de ligging van de woningen aangeven waarvoor hij zich wil inschrijven. Gezien de sociale huisvestingsmaatschappij niet toestaat dat een kandidaat-huurder uitsluitend kiest voor een eengezinswoning, wordt er afbreuk gedaan aan de keuzevrijheid. Een kandidaat-huurder moet kunnen kiezen tussen een appartement, een huis, of beiden. De Raad van

State heeft in haar arrest van 18 februari 2013⁴ ook uitdrukkelijk gesteld dat er geen afbreuk kan worden gedaan aan het door de kandidaat-huurder gewenste type van woning.

- Het onderscheid tussen een eengezinswoning en een appartement is zeer breed maatschappelijk aanvaard en wordt ook al jaren gehanteerd in de jaarlijkse rapportering van het patrimonium. De sociale huisvestingsmaatschappij maakt dit onderscheid ook door de kandidaten de kans te geven om naast appartementen ook voor huizen te kiezen. Daardoor maakt zij van huizen een apart type, maar echter zonder de kandidaten de kans te geven om uitsluitend voor dit type te kiezen
- Het feit dat de wachtlijst voor een woning langer is dan die voor een appartement is geen reden om niet uitsluitend te mogen kiezen voor een woning.
- Artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet wel dat de voorkeur van de kandidaat-huurder niet mag leiden tot een te beperkte keuze. Indien de keuze gaat over een te beperkt aandeel van het patrimonium of als die voorkeur ertoe leidt dat een toewijzing onmogelijk wordt, mag een sociale huisvestingsmaatschappij die voorkeur weigeren
- Uit de XML-rapportering blijkt dat er voor een kandidaat-huurder die 3 slaapkamers nodig heeft 646 huizen zijn en 223 appartementen. Aan deze groep kan de sociale huisvestingsmaatschappij niet weigeren om enkel te kiezen voor een huis. Als een kandidaat-huurder maar 1 slaapkamer nodig heeft en hij kiest uitsluitend voor een woning, dan is deze keuze te beperkt (22 woningen t.o.v. 535 appartementen) en dan kan de sociale huisvestingsmaatschappij wel de keuze weigeren.
- Het aanbod van woningen sturen op basis van gesprekken met de kandidaat-huurders kan leiden tot willekeur

Standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij

- De toezichthouder heeft artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode geschonden. Hij heeft de mededeling van de stukken van de raad van bestuur van 21 mei 2019 niet aangegrepen om te reageren. De toezichthouder heeft de beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij tot aanpassing van het intern huurreglement niet geschorst of vernietigd, terwijl alle stukken binnen de wettelijke termijnen werden ingediend.
- De toezichthouder heeft n.a.v. een klacht van een kandidaat-huurder de sociale huisvestingsmaatschappij ook niet formeel in gebreke gesteld
- Pas op 24 juni 2019 deelt de toezichthouder mee dat een kandidaat-huurder steeds een keuze moet kunnen maken inzake type woning
- Volgens de sociale huisvestingsmaatschappij kan de beslissing van de raad van bestuur van 21 mei 2019 tot wijziging van het intern huurreglement niet meer aangevochten worden

⁴Arrest nr. 222.544 van 18 februari 2013 in de zaak A.203.387/X-14.995

omdat er anders afbreuk wordt gedaan aan de vervaltermijnen waarbinnen de afdeling Toezicht kan optreden tegen beslissingen van een sociale huisvestingsmaatschappij

- De sociale huisvestingsmaatschappij is van oordeel dat er geen schending is van artikel 93, §1 van de Vlaamse Wooncode. Dit artikel bepaalt immers dat de kandidaat-huurder kan geïnteresseerd zijn in sociale huurwoningen die voldoen aan specifieke kenmerken. Zo niet geldt zijn kandidatuur voor alle sociale huurwoningen, voor zover deze overeenstemmen met het door de kandidaat-huurder gewenste type van woning. Conform artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur kan de kandidaat-huurder het type en de ligging van de woning aangeven waarvoor hij zich wil inschrijven. Nergens in de reglementering worden het 'type van woning' en de 'specifieke kenmerken' nader bepaald.
- Welke types van woningen er zijn en welke er moeten worden aangeboden wordt evenmin verder bepaald, wat evident is gezien dit afhankelijk is van de vastgoedportefeuille van de sociale woonactoren. De sociale huisvestingsmaatschappij beschikt over appartementen en woningen, maar soms kan een appartement ook als een woning worden beschouwd (gestapelde woning), bv. een woonentiteit met 4 slaapkamers en een privétuin, waarboven een kleinere woonentiteit is gelegen.
- Uit artikel 93 van de Vlaamse Wooncode kan enkel worden afgeleid dat de sociale woonactor aan de kandidaat-huurder een keuze moet laten. De reglementering bepaalt nergens dat er bij de keuzemogelijkheid inzake type woning een onderscheid moet gemaakt worden tussen een huis en een appartement. Het gewijzigd intern huurreglement voorziet nog steeds een keuze, nl. tussen een appartement of een appartement en een huis.
- Als de minister zou oordelen dat de wijziging van het intern huurreglement strijdig is met artikel 93, §1 van de Vlaamse Wooncode, dan is de beperking van de keuzevrijheid gerechtvaardigd op basis van artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Dit artikel bepaalt immers dat een sociale woonactor de keuze van een kandidaat-huurder kan weigeren indien deze keuze een te beperkt aandeel van het patrimonium betreft of ertoe leidt dat een toewijzing onmogelijk wordt. De uitsluitende keuze voor een (niet gestapelde) woning betreft effectief een te beperkt aandeel van het patrimonium. Hiermee dreigt de toewijzing van een woning moeilijk of onmogelijk te worden. De sociale huisvestingsmaatschappij beschikt immers over een veel groter aantal appartementen dan woningen met 0, 1 of 2 slaapkamers.
- Gezien de sociale huisvestingsmaatschappij bijna geen appartementen met 4, 5 of 6 slaapkamers heeft, zal de vooropgestelde keuze in het intern huurreglement voor een appartement en een huis de facto steeds leiden tot de toewijzing van een huis.
- Er zijn meer woningen dan appartementen met 3 slaapkamers, maar deze woningen komen zelden vrij. Een kandidaat-huurder die enkel zou kiezen voor een huis zou dus op een lange wachtlijst terechtkomen.
- De beslissing om niet enkel te kunnen kiezen voor een huis wordt gemotiveerd door het feit dat er voor huizen een veel langere wachttijd is dan voor appartementen en dit voor een moeilijkere verhuisbeweging zorgt.

- Het schrappen van de keuze voor enkel een woning ligt in de lijn van het Woonbeleidsplan Vlaanderen.

Beoordeling

1. De sociale huisvestingsmaatschappij haalt aan dat de toezichthouder de beslissing tot wijziging van het intern huurreglement niet geschorst of vernietigd heeft en de sociale huisvestingsmaatschappij ook niet in gebreke heeft gesteld naar aanleiding van een klacht, dus kan hij deze beslissing nu niet meer aanvechten. Artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode wordt geschonden

Artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode stelt dat een toezichthouder het toezicht uitoefent op de verrichtingen van de sociale woonorganisaties. Het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011⁵ legt de termijnen vast waarbinnen een sociale woonactor haar beslissingen aan de toezichthouder moet bezorgen. Het indienen van de stukken binnen de wettelijke termijnen houdt echter niet in dat de toezichthouder verplicht is op te treden. Er is immers geen procedure voorzien dat de documenten van de sociale huisvestingsmaatschappij ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de toezichthouder. De toezichthouder heeft een aantal instrumenten ter beschikking om toezicht uit te oefenen, waaronder de mogelijkheid om een beslissing van een sociale huisvestingsmaatschappij te schorsen of te vernietigen of de sociale huisvestingsmaatschappij in gebreke te stellen. De toezichthouder moet van deze mogelijkheden echter geen gebruik maken. Het toezicht is immers een facultatief, termijngebonden bestuurlijk toezicht⁶. De toezichthouder is dus niet verplicht om op te treden als een sociale huisvestingsmaatschappij een beslissing genomen heeft.

Als de toezichthouder niet optreedt tegen een beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij, dan impliceert dit niet dat de beslissing wordt goedgekeurd. Afstand van een recht kan immers niet vermoed worden, maar kan enkel afgeleid worden uit feiten die voor geen andere uitlegging vatbaar zijn⁷. In casu heeft de toezichthouder geen expliciete daad gesteld waaruit zou blijken dat hij afstand gedaan heeft van het recht om op te treden tegen de beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij. Het feit dat de toezichthouder de termijn om te schorsen en te vernietigen laat voorbij gaan, is dus geen bewijs van berusting of goedkeuring, maar verhindert enkel dat de toezichthouder de beslissing nog kan schorsen of vernietigen.

Op grond van artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode kan de toezichthouder op elk ogenblik aan de sociale huisvestingsmaatschappij vragen om een punt te agenderen en een nieuwe beslissing te nemen, bv. n.a.v. een klacht of een toevallige vaststelling. In casu heeft de toezichthouder ingevolge een klacht kennis genomen van het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappij in haar intern huurreglement een keuzebeperking ingeschreven heeft die volgens hem niet correct is. De toezichthouder heeft gevraagd om deze werkwijze te wijzigen. Dit is niet strijdig met artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode, maar is de uitoefening van het toezicht 'a posteriori'.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode.

⁶ Arrest van de Raad van State van 18 november 2013, nr 225 513, nr 16

⁷ Conclusie advocaat-generaal Mortier bij het arrest van het Hof van Cassatie van 1 maart 2010, C.09.0390.N, CDPK 2011, 78

Als een sociale huisvestingsmaatschappij volgens hem niet conform de reglementering handelt, kan de toezichthouder altijd optreden.

2 De sociale huisvestingsmaatschappij is van oordeel dat het beperken van de keuze van de kandidaat-huurder tussen een appartement enerzijds en een appartement of eengezinswoning anderzijds niet strijdig is met de reglementering.

De minister kan het standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij dat zij de keuze van de kandidaat-huurder voor enkel een huis wil uitsluiten, begrijpen, voor zover het gaat om kleine gezinnen. De toewijzing wordt immers in veel gevallen moeilijk als kandidaat-huurders in dat geval enkel voor een huis kiezen. Juridisch is het echter niet mogelijk om de keuze voor uitsluitend een huis te schrappen.

Artikel 93 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat een kandidaat-huurder kan aangeven dat hij een woning wenst die voldoet aan specifieke kenmerken. De toegewezen woning moet overeenstemmen met het type van woning dat de kandidaat-huurder wenst.

Deze keuzevrijheid is verder geregeld in artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur dat stelt dat de kandidaat-huurder het type en de ligging van de woning kan aangeven waarvoor hij zich wil inschrijven. Deze keuze kan enkel geweigerd worden als die leidt tot een te beperkte keuze, nl. als de keuze een te beperkt deel van het patrimonium betreft of als een toewijzing onmogelijk wordt. Artikel 10 houdt dus in dat een sociale huisvestingsmaatschappij de keuze die een kandidaat-huurder maakt, slechts kan weigeren in welbepaalde gevallen. De keuze moet individueel, nl. per kandidaat-huurder, bekeken worden, en kan desgevallend geweigerd worden. De keuze zal zeker niet voor alle gezinstypes kunnen leiden tot een weigering. De keuzebeperking voor een bepaald type woning kan dus niet veralgemeend worden. Opnemen in het intern huurreglement dat een kandidaat-huurder nooit kan kiezen voor uitsluitend een huis, en dus verplicht is om steeds ook voor een appartement te kiezen, doet afbreuk aan de keuzevrijheid die artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur biedt.

De weigering van de keuze zal afhankelijk zijn van het gezinstype van de kandidaat-huurder. Op voorhand een bepaalde keuze uitsluiten voor alle gezinstypes is niet mogelijk. Als er zowel voldoende huizen als appartementen in het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappij zijn, die beantwoorden aan het type woning dat de kandidaat-huurder wenst, dan moet de kandidaat-huurder de mogelijkheid hebben om enkel te kiezen voor een huis. Ook de Raad van State heeft in haar arrest van 18 februari 2013 gesteld dat er geen afbreuk kan worden gedaan aan het door de kandidaat-huurder gewenste type van woning.

Het standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij dat de toewijzing steeds moeilijk of onmogelijk zou zijn als de keuzevrijheid niet wordt beperkt, kan niet bijgetreden worden. Dit is immers afhankelijk van het gezinstype.

Zo zal het in concreto voor een koppel of voor een alleenstaande die enkel een huis willen moeilijk worden om toe te wijzen, gezien er voor deze groep vooral appartementen zijn (535 appartementen t.o.v. slechts 22 huizen). Omgekeerd zou een gezin met 4 of 5 kinderen (waaronder veel nieuw samengestelde gezinnen) dat enkel voor een appartement kiest, zeer lang moeten wachten op een woning, want voor deze groep zijn er geen of uiterst weinig appartementen (3 of geen appartementen t.o.v. resp. 142, 17 en 3 huizen). Voor gezinnen met 2 kinderen zijn er zowel voldoende woningen als appartementen (223 appartementen t.o.v. 646 huizen) binnen het

patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappij. Het kan de keuze voor een huis alleen niet ontzegd worden. Dus algemeen stellen dat de kandidaat-huurder enkel kan kiezen tussen een appartement of een huis, is niet correct, want doet afbreuk aan de decretaal gegarandeerde keuzevrijheid voor de kandidaat-huurder.

Een sociale huisvestingsmaatschappij kan wel in het formulier dat een kandidaat-huurder moet invullen bij inschrijving of actualisatie bv. stellen 'koppels en alleenstaanden kunnen niet kiezen voor een huis omdat deze keuze te beperkt is.' Als er echter zowel voldoende huizen als appartementen ter beschikking zijn, dan mag een sociale huisvestingsmaatschappij de keuze voor een huis niet uitsluiten, ook al moet de kandidaat-huurder enkele jaren wachten. Dat is de keuze van de kandidaat-huurder en die moet gerespecteerd worden op grond van artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur.

Zoals de sociale huisvestingsmaatschappij stelt, wordt in de regelgeving niet bepaald wat moet worden verstaan onder 'type' van woning, maar het is algemeen gangbaar dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen een huis enerzijds en een appartement anderzijds. Volgens de sociale huisvestingsmaatschappij vervaagt dit onderscheid omdat een ruim gelijkvloers appartement met een tuin, waarboven zich een klein appartement bevindt, kan beschouwd worden als een huis (gestapelde woning). Deze redenering kan niet worden bijgetreden. Er zijn specifieke kenmerken voor een appartement, bv. een gemeenschappelijke inkom en meestal ook nog andere gemeenschappelijke delen, zoals fietsenstalling, parkeergarage, containerpark, ... Ook huurlasten (onderhoud van de lift, onderhoud van de gemene delen, kosten van syndicus, ...) zijn eigen aan een appartement. Als er geen gemeenschappelijke delen zijn, gaat het om een eengezinswoning. Er is dus wel degelijk een onderscheid tussen deze 2 types van woning.

De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen hanteert in haar statistische bevraging van het patrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappijen al vele jaren het onderscheid tussen eengezinswoning, appartement, bungalow en duplex (de laatste twee types komen in de praktijk zelden voor). Dit is een algemeen aanvaard onderscheid tussen types van woning. De kandidaat-huurder moet dus kunnen kiezen tussen een huis en een appartement. Dit onderscheid is algemeen gangbaar is en makkelijk toepasbaar voor elke actor. Als de sociale huisvestingsmaatschappij aan de kandidaat-huurder niet de keuze laat tussen een appartement en een eengezinswoning, dan holt zij de keuzevrijheid qua type uit.

Zoals gesteld begrijpt de minister het standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij, maar kan deze werkwijze op basis van de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur momenteel niet toegepast worden. De minister zal onderzoeken of de regelgeving op dit vlak aangepast kan worden om de keuze van een kandidaat-huurder voor een type woning waarvan de sociale huisvestingsmaatschappij voor de grootte van het gezin van de kandidaat-huurder weinig woningen heeft via het intern huurreglement te beperken.

Als conclusie kan gesteld worden dat de keuze van een kandidaat-huurder mag geweigerd worden binnen de grenzen van artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur (te beperkt aanbod of toewijzing onmogelijk), maar een keuze niet al bij voorbaat en algemeen onmogelijk gemaakt mag worden.

BESLUIT:

Het beroep van 16 oktober 2019, ingesteld door de sociale huisvestingsmaatschappij [REDACTED] met betrekking tot het schrappen van de keuzemogelijkheid tussen een huis en een appartement in haar intern huurreglement, wordt verworpen.

Brussel,

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed


29 NOV. 2019

Matthias DIEPENDAELE