



Ministerieel besluit over de aanrekening van werkingskosten voor schadedossiers inzake brandverzekering aan alle huurders volgens het solidariteitsprincipe

Uitspraak nr. WB 609-01-17-30

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

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

I. Voorwerp van het beroep

- Op 28 maart 2023 beslist het directiecomité van [REDACTED] hierna de sociale huisvestingsmaatschappij genoemd, om de dossierkosten m.b.t. schadegevallen in het kader van de brandverzekering aan alle huurders volgens het solidariteitsprincipe aan te rekenen.
- Op 4 april 2023 vernietigt mevrouw [REDACTED] hierna de toezichthouder genoemd, die beslissing.
- Het beroep ingesteld op 3 mei 2023 strekt tot hervorming van de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder.

II. Ontvankelijkheid van het beroep

- De toezichthouder vernietigt de beslissing van de sociale huisvestingsmaatschappij op 4 april 2023.
- De sociale huisvestingsmaatschappij moet binnen 30 dagen beroep aantekenen, dus ten laatste op 4 mei 2023¹. Het beroep dateert van 3 mei 2023 (postdatum van de aangetekende zending). Het beroep is tijdig ingesteld.

¹ Art. 4.87 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021

- De sociale huisvestingsmaatschappij moet het beroep aantekenen bij de minister op het adres van de afdeling Woonbeleid².
- 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 22 november 2022 controleert de toezichthouder als een van de onderdelen van het Globaal Onderzoek op de doorrekening, afrekening en communicatie inzake huurlasten.
- Mbt de doorrekening van “afstand verhaal brandverzekering” en de gerelateerde kosten van interne administratieve opvolging deelt hij mee aan de sociale huisvestingsmaatschappij dat de toewijzing van deze interne kosten dienen verrekend te worden op individuele basis. De sociale huisvestingsmaatschappij past het solidariteitsprincipe toe.
- Op 6 maart 2023 deelt de toezichthouder per mail mee dat ze kennis neemt van de reactie van de sociale huisvestingsmaatschappij en dat ze niet akkoord gaat met handhaven van de huidige werkwijze. De toezichthouder verzoekt om het punt te agenderen op de eerstvolgende raad van bestuur en de raad te verzoeken een beslissing te nemen die in overeenstemming is met het wettelijk kader.
- Het directiecomité van de sociale huisvestingsmaatschappij neemt kennis van de mail van de toezichthouder en beslist op 28 maart 2023 om de huidige werkwijze van kostenverdeling voor de werkingskosten van de brandverzekering te bekrachtigen.

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de toezichthouder

- De toezichthouder haalt de volgende reglementaire bepalingen van bijlage 27 bij het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (verder BVCW) aan:

“Artikel 1. §1. De kosten en lasten voor de huurder zijn de kosten en lasten die verbonden zijn aan het gebruik, het genot en de bewoning, meer bepaald:

(...)

5° de premiekosten van de clausule afstand van verhaal op de huurder en de uitbreiding van het verhaal van derden ten voordele van de huurders in de omniumbrandverzekering die de verhuurder heeft afgesloten, alsook de werkingskosten van de verhuurder voor de behandeling van schadedossiers;”

² Art 4.245 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021

³ Art. 2, §5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering.

“Art. 4. Als de verhuurder de kosten of lasten, vermeld in artikel 1, §1, moet verdelen onder verschillende huurders, doet hij dat op de volgende wijze:

(...)

4° als de omniumbrandverzekering, vermeld in artikel 1, §1, 5°, betrekking heeft op verschillende woningen, verdeelt de verhuurder de kostprijs van de premie van de afstand van verhaal en de uitbreiding van het verhaal van derden gelijk over het aantal woningen, of volgens de sleutel die de verzekeraar aanbeveelt;”.

- De toezichthouder is van oordeel dat de geciteerde bepalingen er geen twijfel over laten bestaan dat de kost voor de behandeling van schadedossiers ten laste is van de huurder en niet van de verhuurder. De aangerekende kosten moeten overeenkomen met de werkelijke of reële kosten. Dat principe geldt zowel in het private als het sociale huurrecht (zie o.a. art. 3 van Bijlage 27 BVCW).
- De toezichthouder stelt dat de verdeling van de kosten over verschillende huurders slechts uitzonderlijk mogelijk is. Als er kan geïndividualiseerd worden, moet de verhuurder dat doen. Artikel 4 somt limitatief de uitzonderingen op waarbij een kost noodzakelijkerwijs over verschillende huurders moet worden verdeeld. Voor de premie van afstand van verhaal en de uitbreiding van het verhaal van derden bepaalt artikel 4 dat die gespreid wordt over het aantal woningen, de werkingskosten voor de behandeling van schadedossiers worden echter niet genoemd. De uitzondering is dus niet van toepassing op de werkingskosten van de verhuurder.
- De toezichthouder concludeert dat dit concreet betekent:
 - werkingskosten verbonden aan een schadegeval door toedoen van één huurder, dienen aan de desbetreffende huurder te worden aangerekend;
 - werkingskosten verbonden aan een schadegeval door toedoen van meerdere huurders, kunnen onder de desbetreffende huurders worden verdeeld.
- Ten slotte verwijst de toezichthouder naar het ministerieel besluit van 30 maart 2023 waarin het beroep van 3 maart 2023, ingesteld door een sociale huisvestingsmaatschappij, tegen de vernietiging van de toezichthouder van 2 februari 2023 inzake de solidarisering van de werkingskosten van schadedossiers in het kader van de brandverzekering, wordt verworpen.

Standpunt van de sociale huisvestingsmaatschappij

- De sociale huisvestingsmaatschappij oordeelt dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat artikel 4 van bijlage 27 BVCW op limitatieve wijze de uitzonderingen opsomt waar de kost noodzakelijkerwijs over verschillende huurders moet worden verdeeld en dat alle overige kosten (zoals bijvoorbeeld de werkingskosten voor de behandeling van schadedossiers) zouden moeten worden geïndividualiseerd. Ze is van oordeel dat artikel 4 de uitzonderingen op exemplatieve wijze opsomt en dat de regelgever de bedoeling had om het solidariteitsprincipe als algemene regel te hanteren. Volgens de sociale huisvestingsmaatschappij is er geen regelgevende bepaling die de doorrekening van de werkingskosten aan alle huurders op basis van het principe van solidariteit, verbiedt.

- De sociale huisvestingsmaatschappij stelt dat geen enkele huurlast wordt geïndividualiseerd, met uitzondering van de nutsvoorzieningen die een afzonderlijk tellerregime kennen.
- De sociale huisvestingsmaatschappij licht de interne opvolgingsprocedure bij schadedossiers toe. De personeelskosten voor de opvolging van de schadedossiers worden verrekend in de huurlasten. Niet elke aangifte mondt uit in een verzekeringsdossier en sommige schadebedragen liggen onder het bedrag van de vrijstelling. Deze schadegevallen worden niet doorgegeven aan de verzekeringsmaatschappij. Niet elk telefoongesprek in schadedossiers wordt geregistreerd. De sociale huisvestingsmaatschappij stelt dat het dus onmogelijk is om een volledig sluitende aanrekening naar de individuele huurder op wiens naam een schadedossier wordt geopend, te doen omdat elk schadedossier anders is en niet steeds evenveel werk/tijd vergt. Bijkomende moeilijkheid is dat de grens tussen een werkelijk schadedossier en een vraag/onderzoek in een schadedossier moeilijk te bepalen is.
- De sociale huisvestingsmaatschappij geeft aan dat als er wel geïndividualiseerd zou worden, er een reële kans bestaat dat de huurders nalaten om een schadeaangifte te doen uit vrees voor de financiële gevolgen (een stijging van de huurlasten).
- De sociale huisvestingsmaatschappij is van oordeel dat het beschouwen van werkingskosten als een individuele huurlast, indruist tegen het systeem van huurlasten. De brandverzekering is een collectieve verzekeringspolis en de premie voor de afstand van verhaal is ook gesolidariseerd. Het is dus niet logisch dat de opvolging ervan moet worden geïndividualiseerd. De werkingskosten zouden dan als een afzonderlijke kost moeten worden beschouwd en afzonderlijk moeten worden gefactureerd wat niet in de wet voorzien is. Werkingskosten zijn het gevolg van de hoofdelijke huurlasten en kunnen niet als een losstaand element in de huurlasten worden opgenomen. De wet bepaalt dat een huurlast jaarlijks moet afgerekend worden.
- De sociale huisvestingsmaatschappij hanteert sedert vele jaren deze verdeelsleutel en tot nu toe werd die werkwijze niet in vraag gesteld door de toezichthouder.
- De sociale huisvestingsmaatschappij haalt ten slotte aan dat er nog huurlasten bestaan die mogelijk geïndividualiseerd zouden kunnen worden, maar waarop het solidariteitsprincipe toch wordt toegepast (onderhoud van liften, de planningsdienst en bepaalde onderhouden ten laste van de huurders in de gemeenschappelijke delen van een gebouw). Ook hier zijn er huurders die niet steeds op dezelfde wijze gebruik maken van deze faciliteiten en er toch gelijke huurlasten voor betalen.

Beoordeling

Voor de beoordeling van dit beroep zijn de volgende reglementaire bepalingen relevant:

- Artikel 6.24 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (VCW)
- Artikel 6.59 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (BVCW)
- Artikel 1, §1 eerste lid, 5°, artikel 3 en 4 van bijlage 27 bij het BVCW

Artikel 6.24 VCW bepaalt:

“De Vlaamse Regering bepaalt welke kosten en lasten ten laste van de verhuurder en de huurder kunnen worden gelegd en welke regels gelden voor de inning en de controle erop.”.

Artikel 6.59 BVCW bepaalt:

“Dit artikel is niet van toepassing op de woningen die ingehuurd zijn door de verhuurder.

De huurlasten die ten laste van de huurder worden gelegd, zijn opgenomen in artikel 1, § 1, van bijlage 27, die bij dit besluit is gevoegd. De kosten en vergoedingen die ten laste van de verhuurder vallen, zijn opgenomen in artikel 1, § 2, van bijlage 27, die bij dit besluit is gevoegd.

De huurder betaalt de kosten en lasten, vermeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van bijlage 27, die bij dit besluit is gevoegd, met maandelijkse voorafbetalingen. De andere kosten en lasten worden betaald met maandelijkse voorafbetalingen of afbetalingen, zoals bepaald door de verhuurder in het interne huurreglement. Als basis voor de maandelijkse voorafbetalingen of afbetalingen wordt de meest recente jaarlijkse afrekening gehanteerd. De verhuurder kan de voorafbetalingen bijsturen als er een evolutie in de kosten of lasten in kwestie verwacht wordt, die hij duidelijk motiveert ten aanzien van de huurder.

De verhuurder bezorgt jaarlijks aan de huurder een overzicht van alle kosten en lasten die aan de huurder worden aangerekend. Dat overzicht omvat minimaal voor elke uitgavenpost:

- 1° de totale kostprijs die aan de huurders wordt toegewezen voor het afgelopen jaar, onderverdeeld volgens de belangrijkste onderdelen;
- 2° de aan de huurder toe te wijzen kostprijs;
- 3° in voorkomend geval de reeds betaalde voorafbetaling en het nog te betalen saldo;
- 4° de voorafbetaling of afbetaling die het komende jaar zal worden aangerekend.

De verhuurder stelt informatie over de verdeelsleutels die gehanteerd zijn om de kostprijs, vermeld in het vierde lid, 2°, te berekenen, ter beschikking van de huurder.”.

Artikel 1, §1 eerste lid, 5°, van bijlage 27 bij het BVCW bepaalt:

“Artikel 1. §1. De kosten en lasten voor de huurder zijn de kosten en lasten die verbonden zijn aan het gebruik, het genot en de bewoning, meer bepaald:

(...)

5° de premiekosten van de clause afstand van verhaal op de huurder en de uitbreiding van het verhaal van derden ten voordele van de huurders in de omniumbrandverzekering die de verhuurder heeft afgesloten, alsook de werkingskosten van de verhuurder voor de behandeling van schadedossiers;”.

Artikel 3 van bijlage 27 bij het BVCW bepaalt:

“Art. 3. De kosten en lasten die aan de huurder aangerekend worden, moeten overeenstemmen met de reële uitgaven van de verhuurder en worden aangerekend op basis van bewijskrachtige documenten.

Artikel 4, 4° van bijlage 27 bij het BVCW bepaalt:

“Art. 4. Als de verhuurder de kosten of lasten, vermeld in artikel 1, §1, moet verdelen onder verschillende huurders, doet hij dat op de volgende wijze:

(...)

4° als de omniumbrandverzekering, vermeld in artikel 1, §1, 5°, betrekking heeft op verschillende woningen, verdeelt de verhuurder de kostprijs van de premie van de afstand van verhaal en de uitbreiding van het verhaal van derden gelijk over het aantal woningen, of volgens de sleutel die de verzekeraar aanbeveelt;”.

De sociale huisvestingsmaatschappij mag op basis van artikel 1, §1, eerste lid, 5°, van bijlage 27 bij het BVCW de werkingskosten voor de behandeling van schadedossiers aanrekenen aan de huurder. Hier bestaat geen betwisting over. De vraag die hier ter beoordeling ligt, is of de werkingskosten voor de behandeling van een schadedossier van één huurder kunnen worden verdeeld over alle huurders van de sociale huisvestingsmaatschappij of kunnen die alleen worden aangerekend aan de huurder voor wie het schadedossier is geopend.

Zowel in de private als de sociale huurwetgeving geldt als principe dat de kosten en lasten die verbonden zijn aan de eigendom van de woning ten laste zijn van de eigenaar, terwijl de kosten en lasten met betrekking tot het gebruik, het genot en de bewoning van de woning voor rekening van de huurder zijn. In het sociaal huurrecht geldt verder dat de kosten en lasten die aan een huurder worden aangerekend, moeten overeenstemmen met de reële uitgaven van de verhuurder. Dit is geëxpliciteerd in artikel 3 van bijlage 27 bij het BVCW. Ook het private (woning)huurrecht, dat aanvullend werkt in het sociaal huurstelsel, kent dit principe (artikel 1728*ter* oud Burgerlijk Wetboek en artikel 36, §2 Vlaams Woninghuurdecreet). Daarnaast bepalen de private en sociale huurwetgeving dat aan elke huurder jaarlijks een overzicht moet worden overgemaakt van alle kosten en lasten die hem worden aangerekend (art. 6.59 BVCW en artikel 36, §2, tweede lid, Vlaams Woninghuurdecreet).

Uit deze bepalingen volgt dat de kosten en lasten die aan een (individuele) huurder worden aangerekend in beginsel moeten overeenstemmen met de reële uitgaven van de verhuurder omwille van het gebruik, het genot en de bewoning van de woning door de huurder in kwestie. Het solidariseren van kosten en lasten is in principe niet toegestaan.

In artikel 4 van bijlage 27 bij het BVCW wordt op dit laatste principe echter een uitzondering opgenomen. Dit artikel 4 bepaalt hoe de verdeling moet gebeuren van de in dat artikel beschreven kosten. Zo wordt bepaald dat als de omniumbrandverzekering betrekking heeft op verschillende woningen, de verhuurder de kostprijs van de premie van de afstand van verhaal en de uitbreiding van het verhaal van derden gelijk over het aantal woningen moet verdelen, of volgens de sleutel die de verzekeraar aanbeveelt.

In artikel 4 wordt echter geen gewag gemaakt van de verdeling van de werkingskosten van de verhuurder voor de behandeling van schadedossiers.

Het is een algemene rechtsregel dat uitzonderingen steeds restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

Dit heeft als gevolg dat de bepaling dat als de omniumbrandverzekering betrekking heeft op verschillende woningen, de verhuurder de kostprijs van de premie gelijk over het aantal woningen moet verdelen, niet kan worden uitgebreid naar de verdeling van de werkingskosten van een individueel schadedossier over het aantal woningen. Voor deze interpretatie bestaat geen wettelijke basis.

BESLUIT:

Het beroep van 3 mei 2023, ingesteld door de sociale huisvestingsmaatschappij, tegen de vernietiging van de toezichthouder van 4 april 2023 inzake de solidarisering van de werkingskosten van schadedossiers in het kader van de brandverzekering, wordt verworpen.

Brussel,

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

Matthias DIEPENDAELE