

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.598/1/V
VAN 7 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juli 2010 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 september 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van de voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen", heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij vast te stellen, alsmede de procedure voor de beoordeling van de prestaties van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd.

In hoofdstuk II worden de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij, de intrekking van die erkenning en de statuten van de sociale huisvestingsmaatschappijen geregeld.

Hoofdstuk III bevat een regeling voor de prestatiebeoordeling van de sociale huisvestingsmaatschappijen. In afdeling I worden een aantal algemene regels opgenomen, waarbij de doelstelling van de beoordeling en de algemene werkwijze erbij aan de hand van prestatievelden worden verduidelijkt. In afdeling II wordt bepaald hoe de gegevens over de operationele doelstellingen moeten worden verstrekt en opgenomen in een digitale prestatiedatabank, waarvan de opbouw en het beheer worden toevertrouwd aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. In afdeling III wordt bepaald hoe de prestaties van de sociale huisvestingsmaatschappijen beoordeeld zullen worden door een visitatiecommissie die wordt opgericht. In afdeling IV worden de maatregelen bepaald die aan de prestatiebeoordeling verbonden kunnen worden.

Hoofdstuk IV bevat overgangs- en slotbepalingen.

.../...

Bij het ontwerp zijn drie bijlagen gevoegd. De eerste twee bijlagen bevatten de modelstatuten voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. De derde bijlage bevat het draaiboek voor de prestatiebeoordeling van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de aanhef ervan gezocht in de artikelen 24, 27, 29, 40, 48, 49 en 106 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna: Vlaamse Wooncode).

Hoewel zekere bepalingen van het ontworpen besluit rechtsgrond kunnen vinden in (onderdelen van) sommige van de opgesomde artikelen ⁽¹⁾, soms gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽²⁾, is dit niet zo voor alle bepalingen ervan of kan hieromtrent twijfel rijzen.

3.1. In artikel 8, § 1, van het ontwerp wordt ook vereist dat de statuten zelf van de sociale huisvestingsmaatschappijen door de Vlaamse minister, bevoegd voor wonen (hierna: de minister), worden goedgekeurd, terwijl er in artikel 40, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode slechts gewag wordt gemaakt van een goedkeuring van een wijziging van die statuten. Wellicht wordt bedoeld dat een goedkeuring van de statuten vereist is wanneer ze bepalingen bevatten die afwijken van de modelstatuten of die statuten aanvullen. In dat geval zou voor de genoemde regel rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 40, § 1, derde lid, tweede zin, van de Vlaamse Wooncode zo men onder het woord "statuten" in die bepaling ook de "modelstatuten" begrijpt.

3.2. In het ontwerp wordt een systeem van prestatiebeoordeling uitgewerkt, waarbij de doelstellingen worden geformuleerd die het voorwerp uitmaken van de evaluatie (artikel 9), alsmede de beoordelingscriteria worden vastgesteld (artikelen 10 tot 17), een visitatiecommissie wordt opgericht en de werking ervan wordt geregeld (artikelen 23 tot 30), en de maatregelen worden bepaald die ten gevolge van de prestatiebeoordeling kunnen worden opgelegd (artikelen 33 tot 35). Bij een beoordeling

⁽¹⁾ Namelijk in de artikelen 24, § 1, 29, eerste lid, 4/, 40, § 1, tweede lid, 5/, derde en vierde lid, 48, 49, § 3, en 106.

⁽²⁾ Dit is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 5, 6, laatste lid, en 8 (*partim*).

"voor verbetering vatbaar" of "onvoldoende" kan de minister de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij opleggen een door hem goed te keuren verbeterplan op te maken en uit te voeren. Bij een beoordeling "onvoldoende" kan de minister daarenboven één of meer van de volgende maatregelen opleggen: vervroeging van de volgende prestatiebeoordeling, de verplichting om een beroep te doen op externe bijstand, de aanstelling van een bestuurder die geheel of gedeeltelijk in de plaats treedt van het bestuursorgaan van de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij, een tijdelijke uitbesteding van de activiteiten van de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij en de verplichting tot samenwerking met een andere huisvestingsmaatschappij (artikel 35, eerste lid, van het ontwerp). Daarnaast kan de minister bij een beoordeling "onvoldoende" de Vlaamse Regering ook voorstellen één van de in artikel 48 van de Vlaamse Wooncode vermelde sancties toe te passen (artikel 35, tweede lid, van het ontwerp).

Voor een systeem van prestatiebeoordeling waaraan dergelijke, ingrijpende maatregelen zijn verbonden, kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in de Vlaamse Wooncode, waarin de sancties en maatregelen die kunnen worden genomen bij niet-behoorlijke uitvoering van de opdrachten van de sociale huisvestingsmaatschappij, niet-nakoming van haar verbintenissen of niet-behoorlijke werking, exhaustief worden bepaald. Uiteraard kan zulk een systeem evenmin worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, nu de ingrijpende maatregelen die kunnen worden gekoppeld aan de prestatiebeoordeling, een toevoeging uitmaken van de in artikel 48 van de Vlaamse Wooncode bepaalde sancties.

Wel zouden de beoordelingscriteria kunnen worden opgevat als erkenningscriteria, in welk geval voor de invoering ervan rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 40, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode, en zou het invoeren van een prestatiebeoordeling op zich, bijgevolg zonder dat eraan nieuwe maatregelen of sancties worden verbonden, kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 29, eerste lid, 4/, van de Vlaamse Wooncode.

Bovendien zou de oprichting van een visitatiecommissie kunnen worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met datzelfde artikel 29, eerste lid, 4/, van de Vlaamse Wooncode, en op haar bij artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleende bevoegdheid om

.../...

eigen diensten op te richten, op voorwaarde dat de opdrachten van die commissie passen binnen het bestaande decretale kader.

3.3. Los van de eigenlijke prestatiebeoordeling kan de minister bovendien luidens artikel 18 van het ontwerp, elke maatregel nemen die noodzakelijk is met het oog op de verplichting voor de sociale huisvestingsmaatschappijen om een bijdrage te leveren tot de realisatie van de strategische doelstellingen, vermeld in artikel 10, § 2, van het ontwerp, of van de operationele doelstellingen, vermeld in artikel 10, § 3, ervan. Ook voor het invoeren van de mogelijkheid tot het nemen van deze - overigens in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid niet nader omschreven - maatregelen is geen rechtsgrond voorhanden. Zoals reeds *sub* 3.2 werd opgemerkt, worden de sancties en de maatregelen die kunnen worden genomen bij miskennen door de sociale huisvestingsmaatschappijen van hun verplichtingen, exhaustief in de Vlaamse Wooncode zelf geregeld.

3.4. Bij artikel 19 van het ontwerp wordt de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen de taak opgedragen om de Prestatiedatabank op te bouwen en te beheren.

De Vlaamse Regering put uit artikel 24, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode weliswaar de bevoegdheid om het beheer te regelen van een databank over wonen en woonbeleid, maar noch in die bepaling ⁽³⁾, noch in de bepalingen van de Vlaamse Wooncode waarin de taken van die instelling worden geregeld, wordt erin voorzien dat die taak kan worden toevertrouwd aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. Aangezien die maatschappij een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is, en bijgevolg een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die slechts bij decreet kan worden georganiseerd, dient voor het toekennen eraan van de genoemde taak een decretale grondslag aanwezig te zijn, wat te dezen niet het geval is ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ In artikel 24, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode wordt overigens bepaald dat de sociale woonorganisaties en de gemeenten de erin bedoelde gegevens aan het departement bezorgen.

⁽⁴⁾ Ook het door de gemachtigde ingeroepen artikel 33, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode biedt die grondslag niet. Niet alleen is die bepaling niet specifiek genoeg, maar ook heeft ze enkel betrekking op het door de Vlaamse Regering krachtens artikel 22, § 2, van de Vlaamse Wooncode op te stellen investeringsprogramma, terwijl in de Prestatiedatabank veel meer gegevens dienen te worden opgenomen dan enkel gegevens met betrekking tot dit investeringsprogramma.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Volgens de gemachtigde werd de Vlaamse Woonraad om advies gevraagd, maar werd dat advies nog niet gegeven. Mocht het ontwerp nog worden gewijzigd ten gevolge van dat advies, dan dienen de wijzigingen eraan te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving ⁽⁵⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aangezien sommige bepalingen van het ontwerp gesteund zijn op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

6. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie voetnoot 1) te worden gespecificeerd door in voorkomend geval te verwijzen naar de relevante onderdelen van de erin opgesomde artikelen uit de Vlaamse Wooncode.

Artikelen 3 en 8

7. In de artikelen 4, § 4, eerste lid, en 8, §§ 1, tweede lid, en 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de erin bedoelde beslissingen "met redenen omkleed" zijn.

Het voorschrift dat een beslissing formeel gemotiveerd wordt, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuursbehandelingen. Het voorschrift is bijgevolg

⁽⁵⁾ De Raad van State wenst er bovendien nogmaals aan te herinneren dat de afdeling Wetgeving in beginsel slechts om advies mag worden gevraagd dan nadat de gehele administratieve voorbereiding voor de totstandkoming van een ontwerp is afgewikkeld (zie o.m. advies 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2720/001).

overbodig, en tevens misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

In de genoemde bepalingen dienen de woorden "met redenen omklede" derhalve te worden weggelaten.

Artikel 21

8. De gemachtigde verklaarde dat artikel 21 van het ontwerp zo zal worden gewijzigd dat de minister ook het draaiboek Prestatiebeoordeling zelf zal vaststellen. Aangezien dit draaiboek slechts de uitwerking vormt van regels die in het ontworpen besluit voldoende nauwkeurig zijn omschreven, rijst daartegen geen bezwaar.

9. Mede gelet op het vertrouwelijke karakter van de gegevens die aan de Prestatiedatabank dienen te worden bezorgd, dienen de voorwaarden voor de toegang tot die databank in het ontworpen besluit zelf te worden bepaald.

10. In artikel 21, § 3, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister of zijn gemachtigde voor beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek toegang tot de Prestatiedatabank verleent "met inachtneming van de wetgeving die betrekking heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer". Die wetgeving is evenwel rechtstreeks van toepassing, zodat het overbodig is die toepasselijkheid nogmaals te affirmeren. Bovendien wordt diezelfde voorwaarde niet vermeld met betrekking tot de toegang tot de Prestatiedatabank van ambtenaren van de entiteiten van het beleidsveld Wonen, wat de indruk zou kunnen wekken dat ze niet geldt bij die raadpleging, wat uiteraard niet het geval is. Ook hiermee zal bij een herwerking van artikel 21, § 3, van het ontwerp rekening dienen te worden gehouden.

Bijlage III

11. Er dient te worden op toegezien dat bijlage III, die aan het einde overigens dient te worden vervolledigd met de geëigende wetgevingstechnische formules, volledig

.../...

in overeenstemming is met de bepalingen van het ontworpen besluit zelf. Dat is bijvoorbeeld niet het geval in onderdeel 1.5 ervan, waar de erin opgenomen termijnen niet steeds overeenstemmen met de termijnen die zijn opgenomen in de artikelen 29 en 30 van het ontwerp zelf.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS