



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.835/3
van 10 februari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende 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’

Op 20 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2016.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 ‘tot vaststelling van de aanvullende 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’ te wijzigen.

Meer bepaald worden de bepalingen gewijzigd die betrekking hebben op de intrekking van de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij (artikel 1 van het ontwerp), de prestatiebeoordeling van die maatschappijen (artikelen 2 tot 5), de maatregelen die kunnen worden genomen in afwachting van de prestatiebeoordeling (artikel 6), de visitatieraad en de visitatiecommissie (artikelen 7 tot 12) en op de maatregelen die aan de prestatiebeoordeling verbonden kunnen worden (artikelen 13 tot 16).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 7, 2°, dat in werking treedt op de dag van de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 17).

3. Luidens de aanhef ervan vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de artikelen 29, eerste lid, 4°, 40, § 1, tweede lid, 5°, derde en vierde lid, 48 en 106 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode).

3.1. Luidens artikel 29, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Wooncode waakt de Vlaamse Regering erover dat de sociale huisvestingsmaatschappijen hun opdrachten uitvoeren.

Uit artikel 40, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode vloeit voort dat om erkend te kunnen worden en te blijven als sociale huisvestingsmaatschappij, vennootschappen zich er onder meer moeten toe verbinden om, enerzijds, de opdrachten uit te voeren die hen worden opgelegd bij de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan en bij elk ander decreet of besluit, voor zover de uitvoering van die opdrachten betrekking heeft op aspecten van het sociale woonbeleid en, anderzijds, het toezicht, zoals geregeld bij de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan, te aanvaarden. De Vlaamse Regering stelt de procedure voor de erkenning en de intrekking van de erkenning vast en kan aanvullende voorwaarden opleggen om erkend te worden als huisvestingsmaatschappij (artikel 40, § 1, derde en vierde lid, van de Vlaamse Wooncode).

Ten aanzien van een sociale huisvestingsmaatschappij die de opdrachten opgelegd bij decreet of bij besluit van de Vlaamse Regering niet behoorlijk uitvoert, die de verbintenissen die ze is aangegaan niet nakomt of waarvan de werking in gebreke blijft, kan de Vlaamse Regering onder meer de eerstvolgende prestatiebeoordeling vervroegen of de erkenning intrekken (artikel 48, eerste lid, 1°, en tweede lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de procedure voor de beoordeling van de prestaties van de sociale huisvestingsmaatschappijen vast te stellen (artikel 48, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode), evenals “de nadere regelen en de procedure” voor het opleggen van de sancties vermeld in artikel 48, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 48, derde lid, van de Vlaamse Wooncode).

Uit het ontworpen artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 vloeit voort dat de Vlaamse Regering de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij kan intrekken 1) wanneer de vennootschap niet meer voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 4° of 5°, van hetzelfde besluit,¹ 2) wanneer de vennootschap de voorwaarden vermeld in artikel 3, eerste lid, 2° of 3°, van hetzelfde besluit² niet naleeft, of 3) wanneer uit een prestatiebeoordeling die ten minste vier jaar na de vorige prestatiebeoordeling plaatsvindt, blijkt dat de vennootschap er niet in slaagt voor de operationele doelstellingen³ waarvoor zij tijdens de vorige prestatiebeoordeling een beoordeling “onvoldoende” of “voor verbetering vatbaar” kreeg, een beoordeling “goed” of “zeer goed” te behalen.

Luidens artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 heeft het systeem van prestatiebeoordeling tot doel:

“1° de SHM’s in staat te stellen hun eigen prestaties te verbeteren;

2° de minister alle relevante informatie te verstrekken voor de Vlaamse beleidsbeoordeling.

¹ Luidens die bepaling, moeten de vennootschappen, om als sociale huisvestingsmaatschappij erkend te worden en te blijven:

“1° voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 40, § 1, tweede lid, en § 2, van de Vlaamse Wooncode; (...)

4° aantonen dat zij een voldoende lokale binding met een welomschreven werkgebied en een voldoende laagdrempelige bereikbaarheid voor de doelgroep hebben;

5° aantonen dat zij voldoen aan de door de minister te bepalen minimale capaciteiten inzake patrimonium, interne controle en administratieve ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met de omvang en de locatie van de maatschappijen;”.

² Luidens die bepaling, moeten de vennootschappen, om als sociale huisvestingsmaatschappij erkend te worden en te blijven:

“2° er zich toe verbinden op actieve wijze hun volledige medewerking te verlenen aan het systeem van prestatiebeoordeling, vermeld in hoofdstuk III;

3° er zich toe verbinden, op eigen initiatief of op verzoek van de minister, de nodige maatregelen te nemen om hun prestaties te verbeteren, onder meer door verbeterplannen op te maken en naar behoren uit te voeren;”.

³ Hieronder worden verstaan “de uit de Vlaamse Wooncode afgeleide doelstellingen voor SMH’s, zo veel mogelijk geformuleerd in indicatoren die specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdsgebonden zijn” (artikel 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010). De te realiseren operationele doelstellingen worden bepaald in de artikelen 11 tot 16 van de Vlaamse Wooncode.

3° transparante en eenduidige informatie over de werking van SHM's te verschaffen;

4° de minister toe te laten de prestaties van de SHM's te meten en te volgen.”

Gelet op het voorgaande zou de prestatiebeoordeling van de sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen worden beschouwd als een instrument aan de hand waarvan kan worden nagegaan of een sociale huisvestingsmaatschappij haar opdrachten uitvoert en blijft voldoen aan de voorwaarden en de aanvullende voorwaarden om erkend te worden en te blijven, bepaald in artikel 40 van de Vlaamse Wooncode en in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010, dan wel of de erkenning, met toepassing van artikel 48, tweede lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode, al dan niet dient te worden ingetrokken omdat een sociale huisvestingsmaatschappij de haar opgelegde opdrachten niet behoorlijk vervult of de door haar aangegane verbintenissen niet nakomt of omdat de werking ervan in gebreke blijft. Uit artikel 48, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode vloeit overigens voort dat de Vlaamse Regering bij wijze van sanctie de prestatiebeoordeling kan vervroegen wanneer een sociale huisvestingsmaatschappij de opdrachten, opgelegd bij decreet of bij besluit van de Vlaamse Regering, niet behoorlijk uitvoert of de verbintenissen die ze is aangegaan niet nakomt of wanneer de werking van de sociale huisvestingsmaatschappij in gebreke blijft.

In zoverre het ontworpen besluit ertoe strekt wijzigingen aan te brengen in de regeling van de intrekking van de erkenning en in het systeem van de prestatiebeoordeling waarin het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 voorziet, zou ervoor rechtsgrond kunnen worden gevonden in de artikelen 40, § 1, en 48 van de Vlaamse Wooncode, ten dele gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Voor de wijziging van artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 (artikel 7 van het ontwerp), dat in de oprichting van de visitatieraad voorziet, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 29, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Wooncode.⁴

3.2. Al kan voor het ontworpen besluit een rechtsgrond worden gevonden in de voormelde bepalingen, toch dient te worden opgemerkt dat die rechtsgrondbepalingen weinig duidelijk en precies zijn.

⁴ Adv.RvS 54.271/3 van 31 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘tot wijziging van artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende 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’.

Zo wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om *de procedure* voor de intrekking van de erkenning vast te stellen (artikel 40, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode), maar niet om de gevallen te bepalen waarin de erkenning kan worden ingetrokken. De prestatiebeoordeling vindt zijn rechtsgrond in artikel 48, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode, waarbij de Vlaamse Regering evenwel wordt gemachtigd om *de procedure* voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen vast te stellen, maar niet bijvoorbeeld de beoordelingscriteria.

Omwille van de rechtszekerheid, verdient het aanbeveling om voor de intrekking van de erkenning en voor het systeem van prestatiebeoordeling waarin het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 voorziet, meer precieze en volledige rechtsgronden te creëren.

3.3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt de gelegenheid te baat om op te merken – zoals hij in het verleden reeds heeft gedaan –⁵ dat de delegatiebepalingen uit de Vlaamse Wooncode vaak wankel en onvolkomen zijn. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in dat decreet meer precieze rechtsgronden te creëren voor de aan de Vlaamse Regering toegekende delegaties.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.1, dient aan de aanhef een nieuw eerste lid te worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient te worden verwezen naar artikel 40, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van de Vlaamse Wooncode (in plaats van naar 5° van die bepaling) en dient niet te worden verwezen naar artikel 106 van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 17

5. Luidens artikel 17 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 7, 2°, dat in werking treedt op de dag van bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

⁵ Zie adv.RvS 50.352/3 van 4 oktober 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers en tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 32, 3°, van het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’.

Gevraagd of er specifieke redenen zijn om wat betreft artikel 7, 2°, van het ontwerp af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding voor besluiten van de Vlaamse Regering bepaald bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Met betrekking tot uw opmerking over artikel 17 van het ontwerpbesluit, meer specifiek de datum van de inwerkingtreding van artikel 7, 2°, kan ik u meedelen dat er geen bijzondere reden is om af te wijken van de gewone regel. Het betreft een vergissing en het artikel zal dan ook als volgt gewijzigd worden: “Art. 17. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 7, 2°, dat in werking treedt op de tiende dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS