RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.379/3
van 5 juni 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot betoelaging van de eventuele nadelige financiële gevolgen voor een sociale huisvestingsmaatschappij, ten gevolge van een herstructurering en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de werking en financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van het decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties, wat betreft een aanvullende subsidie voor de kosten die verbonden zijn aan externe bijstand voor sociale huisvestingsmaatschappijen’

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡

Op 7 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot betoelaging van de eventuele nadelige financiële gevolgen voor een sociale huisvestingsmaatschappij, ten gevolge van een herstructurering en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de werking en financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van het decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties, wat betreft een aanvullende subsidie voor de kosten die verbonden zijn aan externe bijstand voor sociale huisvestingsmaatschappijen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2020.

*

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe in hoofdstuk 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 ‘tot betoelaging van de eventuele nadelige financiële gevolgen voor een sociale huisvestingsmaatschappij, ten gevolge van een herstructurering en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de werking en financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van het decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties’ een definitie in te voegen van het begrip “agentschap Wonen-Vlaanderen” (artikel 1 van het ontwerp). De artikelen 2 en 4 van hetzelfde besluit worden hieraan aangepast (artikelen 2 en 3).

Voorts wordt in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 een hoofdstuk 1/1 ingevoegd, waarin wordt voorzien in een aanvullende subsidie voor de kosten die verbonden zijn aan externe bijstand voor een sociale huisvestingsmaatschappij (artikel 4).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 tot 3 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 49, § 3, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode). In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels vast te stellen voor de betoelaging van de kosten verbonden aan een herstructurering en de bijkomende lasten ten gevolge van een herstructurering.

3.2. Op grond van artikel 48, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode kan de Vlaamse Regering bij wijze van sanctie een sociale huisvestingsmaatschappij verplichten een beroep te doen op externe bijstand. De kosten verbonden aan de externe bijstand kunnen worden gesubsidieerd. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de voorwaarden en de procedure te bepalen voor het bekomen van deze aanvullende subsidie.

Deze bepaling biedt rechtsgrond voor het ontworpen artikel 4/1, §§ 1 en 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017, dat voorziet in een subsidie voor maximaal 50 % van de kosten van de externe bijstand waarop een sociale huisvestingmaatschappij verplicht is een beroep te doen (artikel 4 van het ontworpen besluit). Hetzelfde geldt voor paragraaf 5 van die bepaling, voor zover die betrekking heeft op het verplicht beroep doen op de externe bijstand.

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡

3.3.1. Het ontworpen artikel 4/1, §§ 2 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 voorziet in eenzelfde subsidie voor de kosten van de externe bijstand waarop een sociale huisvestingmaatschappij *vrijwillig* een beroep wil doen.

Hiervoor biedt artikel 48, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode geen rechtsgrond. Zoals eerder vermeld voorziet die bepaling enkel in een subsidie van de kosten verbonden aan de externe bijstand waarop een sociale huisvestingmaatschappij *verplicht* een beroep moet doen.

Gevraagd welke bepaling dan wel rechtsgrond biedt voor het ontworpen artikel 4/1, §§ 2 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017, antwoordde de gemachtigde:

> "Het BVR heeft als oogmerk om, indien dit -in functie van de continuïteit van de operationele werking van een sociale huisvestingsmaatschappij of SHM (lees: het waarborgen van een optimale werking van SHM's)- aangewezen of noodzakelijk zou worden geacht, tussen te komen in een gedeelte van de kosten van externe bijstand die SHM's hiervoor inzetten.
>
> De rechtsgrond voor het toekennen van de subsidie in geval de SHM vrijwillig een beroep wil doen op externe bijstand, dient gezocht in art. 38, §1, 1°, art. 60, §1, 4°, en art. 72, 3°, van de het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (VWC). Die artikelen geven aan dat de Vlaamse Regering financiële steun kan verlenen om initiatiefnemers van sociale woonprojecten in staat te stellen om sociale huurwoningen beschikbaar te stellen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden (art. 38, §1, 1°, VWC), en ook subsidie kan verlenen voor een aantal verrichtingen die betrekking hebben op sociale huurwoningen en die passen in de verhuring van sociale huurwoningen, meer bepaald om huurverminderingen toe te kennen (art. 60, §1, 4°, juncto art. 72, 3°, VWC).
>
> Op basis van de prestatiebeoordelingen van SHM's stellen we vast dat de bestaande steunmaatregelen die reeds op deze artikelen zijn geënt (tussenkomsten in de rentelasten, gewestelijke sociale correctie, infrastructuursubsidies, …) niet altijd volstaan om gespecialiseerde bijstand ter verbetering van de werking te financieren. Om te vermijden dat SHM's omwille van financiële redenen wachten met het inschakelen van de noodzakelijk geachte externe bijstand tot de minister of de Vlaamse Regering hen daartoe sanctionerend verplicht (art. 48 VWC, 2°), en omdat de verbetering van de werking SHM's in staat zal stellen om op een betere manier sociale huurwoningen beschikbaar te stellen en huurverminderingen toe te kennen, wordt ook voorzien in een subsidie voor vrijwillige externe bijstand. Belangrijk element is evenwel dat er voor deze subsidie als voorwaarde wordt gesteld dat het laatste visitatierapport aantoonbaar maakt dat de SHM de nodige pogingen heeft ondernomen om binnen de bestaande financiering zelfstandig tot de nodige prestatieverbetering te komen, maar daar niet is in geslaagd. De subsidie is enkel mogelijk voor de externe bijstand die wordt ingeschakeld ter verbetering van beheersaspecten. Dat zijn zowel financiële als organisatorische aspecten. Daarom dat de rechtsgrond gezocht wordt in de verschillende geciteerde artikelen. In de praktijk verwachten we dat het vaak om een combinatie zal gaan, aangezien wijzigingen in de organisatie ook een financiële impact kunnen hebben."

3.3.2. In artikel 38, § 1, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om subsidies te verlenen om initiatiefnemers van sociale woonprojecten in staat te stellen sociale huurwoningen ter beschikking te stellen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Ook in artikel 60, § 1, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Wooncode wordt de

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡

Vlaamse Regering gemachtigd om een subsidie te verlenen voor een aantal verrichtingen die betrekking hebben op sociale huurwoningen en die passen in de verhuring van sociale huurwoningen. Aan artikel 72, 3°, van diezelfde code ontleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om een subsidie te verlenen om de verhuurder van sociale huurwoningen in staat te stellen huurverminderingen toe te kennen, volgens de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

Nog los van de vaststelling dat die bepalingen, in tegenstelling tot artikel 48, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode, niet specifiek betrekking hebben op sociale huisvestingmaatschappijen, moet worden vastgesteld dat de subsidie waarin de laatstgenoemde bepaling voorziet een aanvullende subsidie is die sociale huisvestingmaatschappijen die verplicht een beroep doen op een externe bijstand, kunnen ontvangen. Het aanvullend karakter van die subsidie, bovenop de andere subsidies die sociale huisvestingmaatschappijen kunnen ontvangen, zou zinledig worden wanneer die maatschappijen op grond van de voormelde algemene regelingen in de Vlaamse Wooncode dezelfde subsidie kunnen ontvangen.

Noch de voormelde bepalingen van de Vlaamse Wooncode, noch enige andere bepaling van dat decreet bieden dan ook rechtsgrond voor het ontworpen artikel 4/1, §§ 2 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017.

Voor die bepaling kan ook geen beroep worden gedaan op 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’. Uit artikel 48, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode moet immers worden afgeleid dat de decreetgever enkel in geval van een verplichte externe bijstand in een aanvullende subsidie heeft willen voorzien.

Het ontworpen artikel 4/1, §§ 2 en 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 moet dan ook worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek “Rechtsgronden” moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt. Er moet derhalve enkel naar de artikelen 48, eerste lid, 2°, en 49, § 3, van de Vlaamse Wooncode worden verwezen.

Artikel 1

5. De definitie van het begrip “agentschap Wonen-Vlaanderen” waarin het ontworpen artikel 1, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 voorziet, is enkel van toepassing op de bepalingen van hoofdstuk 1 van dat besluit.[1]

[1] Zie immers de inleidende zin van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017, waarin wordt bepaald wat “[i]n dit hoofdstuk” wordt verstaan onder de in die bepaling vermelde begrippen.

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡

In het ontworpen artikel 4/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 komt het begrip “agentschap Wonen-Vlaanderen” evenwel ook voor. Bijgevolg zou de definitie ervan ook op dat hoofdstuk van toepassing moeten worden gemaakt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-AFGUMAHBJ-GHDHJVT‡