

Ontwerp van decreet houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Dit ontwerp voorziet enerzijds in een beperkt aantal louter juridisch technische wijzigingen bedoeld om de decretale regeling rond de sociale huisvestingssector meer in overeenstemming te brengen met de praktijk of om een praktische invulling toe te laten die een optimaler functioneren van de sociale woonorganisaties beoogt. Deze technische wijzigingsvoorstellen worden in de algemene toelichting niet behandeld, maar besproken in de artikelsgewijze toelichting.

Anderzijds voorziet het ontwerp erin de sociale huisvestingsmaatschappijen vanaf 1 januari 2019 een minimale schaalgrootte op te leggen als nieuwe erkenningsvoorwaarde. Die maatregel is bedoeld de sector aan te zetten tot schaalvergroting met het oog op efficiëntiewinsten en outputverhoging. Door vanaf 1 januari 2019 de sociale huisvestingsmaatschappijen tot schaalvergroting te brengen, richt dit ontwerp er op de in het regeerakkoord aangekondigde performantieverbetering voor de sector te bereiken. Om dit proces van schaalvergroting te versnellen worden een aantal erkenningsvoorwaarden die voorheen als “aanvullende erkenningsvoorwaarden” in het BVR 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” waren ingeschreven, ondergebracht onder de erkenningsvoorwaarden van art. 40 §1 van de Vlaamse Wooncode. Deze decretale opwaardering heeft tot doel een rechtszekere handhaving te faciliteren van de betrokken normen, met inachtnaam van de grondwettelijke beginselen vervat in artikel 14 (geen straf zonder uitdrukkelijke wettekst) en 108 (de uitvoering van de wetten mag de wet zelf niet schorsen of vrijstelling van toepassing ervan verlenen) van de grondwet. Met het oog hierop wordt eveneens de ingebrekestelling en het hoorrecht geëxpliciteerd. De Vlaamse Regering wordt ten slotte gemandateerd eventuele nadelige gevolgen, kosten en bijkomende lasten van de opgelegde herstructureringen, als gevolg van de opgelegde minimum schaalgrootte te betoelagen. De maatregelen worden hieronder gekaderd in hun bredere politieke en maatschappelijke context, alvorens tot de artikelsgewijze bespreking over te gaan.

2. Een minimale schaalgrootte voor sociale huisvestingsmaatschappijen

Conform het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 zal elke sociale huisvestingsmaatschappij “tegen 2019 een minimale schaalgrootte van ten minste 1.000 sociale woningen in een al dan niet aaneengesloten werkingsgebied moeten hebben”.

Deze beleidsoptie wordt met dit ontwerp in de Vlaamse Wooncode ingeschreven als erkenningsvoorwaarde voor sociale huisvestingsmaatschappijen. Meer in het bijzonder wordt bepaald dat de erkende sociale huisvestingmaatschappij uiterlijk op

1 januari 2019 beschikt over een patrimonium van ten minste 1.000 sociale huurwoningen in eigendom of in beheer.

2.1. De minimale schaalgrootte

Voor de berekening van de minimale schaalgrootte van 1.000 woningen wordt geen rekening gehouden met de sociale koopwoningen en met de bescheiden huur- en koopwoningen. De uitsluiting van de sociale koopwoningen in de beoordeling van de schaalgrootte is te verantwoorden door het feit dat het "beheer" in geval van sociale koopwoningen zich beperkt tot verkooptransacties die na het sluiten van de verkoop in principe een einde nemen. Recent besliste de Vlaamse Regering dat sociale koopwoningen niet langer publieke financiering genieten, waardoor de voorgestelde rationaliseringsnorm, voor deze deelsector, niet langer relevant was. Voor de door de sociale huisvestingsmaatschappijen beheerde bescheiden woningen is de uitsluiting uit de berekeningswijze van de minimumschaalgrootte verantwoord doordat de realisatie van deze woningen wel kadert in een betaalbaar woonaanbod, maar niet verhuurd of aangeboden wordt als sociale gesubsidieerde woning, maar vrij verhandelbaar is op de markt. Vlabinvest-huurwoningen tellen wel mee voor de berekening van de minimale schaalgrootte; het zijn immers sociale huurwoningen. Sociale huisvestingsmaatschappijen wiens activiteiten uitsluitend bestaan uit de realisatie van sociale koopwoningen, zijn niet onderworpen aan deze erkenningsvoorwaarde. Gemengde maatschappijen blijven aan de norm inzake minimumschaalgrootte onderworpen.

2.2. Verhouding met een aantal grondrechten en algemene beginselen

Een regeling die sociale huisvestingsmaatschappijen verplicht vanaf een bepaalde datum een minimale schaalgrootte te hebben van 1.000 sociale huurwoningen, dient rekening te houden met een aantal algemene (grond)rechten, vrijheden en principes die invulling geven aan de beginselen van een behoorlijk bestuur:

- het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (art. 10-11 van de Grondwet);
- de vrijheid van handel en nijverheid (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013);
- de vrijheid van vereniging (art. 27 van de Grondwet);
- het eigendomsrecht (art. 16 van de Grondwet *juncto* art. 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens);
- de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten en/of kapitaal (artt. 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

Geen van deze rechten, vrijheden en principes is absoluut. Het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat afwijkingen of beperkingen op deze rechten, vrijheden en principes kunnen worden doorgevoerd op voorwaarde dat:

(1) De maatregel wordt genomen met het oog op een doelstelling van algemeen belang; en

(2) De maatregel pertinent, noodzakelijk en proportioneel is.

In de lijn van deze rechtspraak diende bij opmaak van het ontwerp onderzocht of de beoogde erkenningsvoorwaarde van minimaal 1.000 sociale huurwoningen, gelet op de impact inzake de erkenning, een maatregel betreft die redelijk verantwoord kan worden in het licht van een doel van algemeen belang en tegelijk pertinent, noodzakelijk en niet disproportioneel is om dat doel te verwezenlijken.

2.2.1. De beoogde doelstelling van algemeen belang

Uit de 'Beleidsnota Wonen 2014-2019' van de Vlaams minister van Wonen blijkt dat de minimale schaalgrootte wordt opgelegd in het streven naar "*professioneel werkende SHM's die worden beoordeeld op basis van resultaten en die performante en kwaliteitsvolle prestaties leveren aan de kopers en kandidaat-kopers, huurders en kandidaat-huurders van een sociale woning en tegelijk financieel leefbaar zijn en blijven.*". De vooropgestelde erkenningsvoorwaarde van minimum 1.000 sociale huurwoningen beoogt in wezen prestatieverbetering van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) door schaalvoordelen en efficiëntiewinsten. De beoogde maatregel streeft met andere woorden een efficiënt en performant Vlaams woonbeleid na, ontegensprekelijk een doelstelling van algemeen belang.

In een aantal recente arresten spreekt het Grondwettelijk Hof zich uit over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om af te wijken van de algemene rechtsbeginselen en – zij het marginaal door toepassing van de leer van de impliciete bevoegdheden – van regelgeving die behoort tot de bevoegdheid van andere beleidsniveaus.

In zijn arrest nr. 64/2015 van 21 mei 2015¹ sprak het Hof zich in het kader van een prejudiciële vraag uit over de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om in het kader van het gewestelijk huisvestingsbeleid af te wijken van het federale vennootschapsrecht. Ter discussie stond de verplichting in hoofde van de sociale huisvestingsmaatschappijen om de door de Vlaamse regering opgelegde modelstatuten aan te nemen. Die verplichte aanname leidt er in afwijking van de vennootschapswetgeving toe dat inzake stemrecht en deelname aan de stemming in de algemene vergaderingen een verschil in behandeling is onder de vennootschappen met sociaal oogmerk (tussen de 'sociale huisvestingsmaatschappijen en andere vennootschappen met sociaal oogmerk) en binnen de 'sociale huisvestingsmaatschappijen tussen de private en publieke aandeelhouders. In antwoord op de prejudiciële vraag komt het hof tot de conclusie dat bij de beoordeling van de bevoegdheidsmarges rekening dient gehouden te worden met de verplichting van de gewestelijke decreetgever om vorm te geven aan het grondwettelijk recht op behoorlijke huisvesting (art. 23, derde lid, 3^o, Grondwet). Vermits de sociale huisvestingsmaatschappijen als bevoorrechte uitvoerders van het Vlaams woonbeleid worden beschouwd, en rekening houdend met de aanzienlijke overheidsmiddelen die in de sector worden geïnvesteerd, bestaat geen bezwaar tegen een bescherming van het publieke belang, afwijkend van het vennootschapsrecht, zoals momenteel verwoord in de modelstatuten. In het licht van dit arrest kunnen de in dit ontwerp voorgestelde afwijkingen op het vennootschapsrecht de grondrechtelijke en mensenrechtelijke toets doorstaan.

Het Hof heeft voorts bevestigd dat het huisvestingsbeleid "*een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving*", zodat maatregelen in

¹ <http://www.const-court.be/public/n/2015/2015-064n.pdf>

het kader van dat beleid uiteraard de samenleving (en dus het algemeen belang) beogen te dienen. Het Hof licht toe dat hij *“het oordeel van die decreetgever betreffende het algemeen belang dient te eerbiedigen, tenzij dat zonder redelijke verantwoording is”*. Het Hof bevestigt de ruime marge voor de decreetgever om zich op het algemeen belang te beroepen en heeft geoordeeld dat de 'sociale huisvestingsmaatschappijen beschouwd moeten worden als de *“bevoorrechte uitvoerders» van het Vlaamse woonbeleid, hetgeen overigens uitdrukkelijk wordt bevestigd in artikel 29 van de Vlaamse Wooncode”*. Hierdoor vermag *“de decreetgever de nodige maatregelen te nemen opdat die maatschappijen een beleid voeren dat strookt met dat Vlaamse woonbeleid”*² In zijn arrest stelt het Hof eveneens dat *“de essentiële opdracht van de sociale huisvestingsmaatschappijen erin [bestaat] de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te verbeteren door te zorgen voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen en sociale koopwoningen”*³.

In zijn arrest nr. 33/2007 van 7 maart 2007 diende het Grondwettelijk Hof zich uit te spreken over het toenmalige artikel 45bis (nu artikel 43) van de Wooncode dat aan een huurder het recht toekent om de van een sociale huisvestingsmaatschappij gehuurde woning te verwerven. Deze bepaling zou volgens de verzoekende partijen onder meer in strijd zijn met het eigendomsrecht (art. 16 van de Grondwet en art. 1 aanvullend Protocol EVRM), het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel (art. 10 en 11 van de Grondwet) en het recht op toegang tot een rechter (art. 144 van de Grondwet).

Het Hof oordeelde dat de *“(…) sociale huisvestingsmaatschappijen zelf een instrument zijn voor een woonbeleid van het Vlaamse Gewest en dat zij, op voorwaarde dat dit niet kennelijk onredelijk is, de gevolgen – ook financieel – van de beleidskeuze van de decreetgever dienaangaande dienen te dragen”*⁴. Het Hof voegde daar aan toe dat *“Gelet op de bijzondere karakteristieken van de sociale huisvestingsmaatschappijen (...) kan worden aanvaard dat zij op vlak van statuut, opdrachten, erkenning, financiering en toezicht dermate verschillen van de andere sociale woonorganisaties, dat het tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever behoort hun al dan niet het kooprecht van de huurder op te leggen.”*⁵.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof bevestigt hiermee de ruime vrijheid voor de decreetgever om de 'sociale huisvestingsmaatschappijen te organiseren in het algemeen belang'. De invoering van een minimale schaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen dient beschouwd als maatregel ter ondersteuning van de sociale huisvestingsmaatschappijen bij de realisatie van hun kernopdracht en maakt hierdoor een verantwoorde doelstelling van algemeen belang uit.

De invoering van een minimale schaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen als erkenningsvoorwaarde vanaf 01/01/2019 zal gelden voor alle sociale

² Zie ook arrest nr. 33/2007 van het Grondwettelijk Hof van 7 maart 2007: <http://www.const-court.be/public/n/2007/2007-033n.pdf>

³ Zie ook het arrest nr. 33/2007 van het Grondwettelijk Hof van 7 maart 2007 (cf. supra) en het arrest nr. 62/2007 van het Grondwettelijk Hof van 18 april 2007: <http://www.const-court.be/public/n/2007/2007-062n.pdf>.

⁴ Arrest nr. 33/2007 van het Grondwettelijk Hof van 7 maart 2007, overweging B.5.6.

⁵ Arrest nr. 33/2007 van het Grondwettelijk Hof van 7 maart 2007, overweging B.7.4.

huisvestingsmaatschappijen die huuractiviteiten uitoefenen, en voor het volledige Vlaamse Gewest. Uit de hoger geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de sociale huisvestingsmaatschappijen dienen te worden beschouwd als de bevoorrechte uitvoerders van het Vlaams Woonbeleid. De publieke taakstelling en de aanzienlijke gewestelijke financiële middelen die toegewezen zijn aan de sociale huisvestingsmaatschappijen, verantwoordt dat het Vlaamse Gewest de sector van de sociale huisvesting organiseert op de meest efficiënte en transparante wijze. De keuze van de decreetgever kan bezwaarlijk als onredelijk worden beschouwd. Evenmin gaat het om een plotse cultuurommeswaai, zoals ook blijkt uit de verdere toelichting. Ook het Erkenningenbesluit van 22 oktober 2010⁶ voorziet nu al dat om als SHM erkend te worden en te blijven, de vennootschappen moeten aantonen dat zij voldoen aan door de minister te bepalen minimale capaciteiten inzake patrimonium, interne controle en administratieve ondersteuning (art. 3,5°). In beginsel wordt géén afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van de kleinere sociale huisvestingsmaatschappijen, maar wordt omwille van de continuïteit in de publieke dienstverlening gevraagd dat zij op eigen kracht, of door fusies de minimale schaalgrootte bereiken met ingang van 01/01/2019.

2.2.2. De maatregel is pertinent

De beleidskeuze van de Vlaamse Regering om vanaf 1 januari 2019 een minimale schaalgrootte op te leggen als bijkomende erkenningsvoorwaarde dient gekaderd te worden binnen het voortgezette beleid tot facilitering en versnelling van de realisatie van een wenselijk groter sociaal woonaanbod. Om dit te realiseren werd in het verleden ingezet op meer autonomie voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Die autonomie is maar verantwoord voor zover de sociale huisvestingmaatschappijen beschikken over professionele zaakvoerders en medewerkers, over goede interne controlemechanismen en degelijke bestuurders. Met het oog op optimalisering van de werking en de professionalisering bestond al sedert begin jaren '90 van de vorige eeuw op het niveau van de Vlaamse Executieve de intentie om het aantal maatschappijen te verminderen. Sedertdien werden meerdere maatregelen genomen tot rationalisatie van de werking en de werkgebieden en werd ingezet op het stimuleren van vrijwillige fusies en samenwerkingsverbanden.

Tussentijdse rapportering uit het begin van deze eeuw (2003) toonde aan dat strategisch voorraadbeheer binnen de Vlaamse sociale huisvestingssector slechts in beperkte mate aanwezig was. Vlaanderen bleek ver achterop te hinken tegenover een aantal Europese landen. Oorzaken werden vooral gezocht bij een te strakke reglementering van de sector en de te beperkte schaal van de meeste huisvestingmaatschappijen in Vlaanderen. Een oplossing werd geboden door het opleggen van een aantal nieuwe managementinstrumenten. Onder andere de invoering van interne controle, visitaties, mandaattoelage verantwoordden een grotere autonomie voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Die autonomie vergde meer professionalisering die gemakkelijker en goedkoper te realiseren is

⁶ 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, B.S. 29 december 2010.

binnen een grotere maatschappij. Zo evolueerde het aantal sociale huisvestingsmaatschappijen sinds 1991 van 151 naar 100 in 2012⁷.

Met voorliggend ontwerp wenst de Vlaamse Regering deze beweging te versnellen om de gestelde doelstellingen inzake de realisatie van bijkomend sociaal woonaanbod haalbaar te maken.

Een gelijkaardige beweging tot schaalvergroting is gaande in de andere gewesten, telkens aangestuurd vanuit de specifieke gewestelijke noden en bevoegdheden, maar waarbij de schaalvergroting als constante vooropstaat om de doelstellingen te realiseren. Telkens wordt daarbij gewezen op de voordelen inzake beheersuitgaven zoals informatica, human resources, management, juridisch advies en boekhouding, maar ook op de mogelijke synergiën qua knowhow en inzake bouw- of onderhoudskosten. Ook vermindering van de kosten van de raden van beheer is een winstpunt. Schaalvergroting maakt bovendien een verbeterde dienstverlening mogelijk, met een aangepaster doelgroepenbeleid, een klantenbestand met een evenwichtiger sociaal-economisch profiel, verbeterde territoriale spreiding en een ruimer aanbod aan woningtypologieën⁸.

De schaalvergroting die uit de nieuwe erkenningsvoorwaarde voortvloeit, zal toelaten de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid, zoals verwoord in art. 4 van de Vlaamse Wooncode, beter te realiseren. Uitgangspunt is het versnellen van de realisatie van een sociaal woonaanbod, versnelde renovatie van het woningbestand, een verbeterde huisvestingsondersteuning, meer mogelijkheden inzake prijsbeheersing voor de huurders door beheersing van de werkingskosten, verbeterde woningfunctionaliteit, meer mogelijkheden inzake bewonersparticipatie en het bevorderen van de leefbaarheid, integratie en gelijke kansen van de bewoners. Al deze doelstellingen vergen een minimale schaalgrootte om de doelstellingen haalbaar en betaalbaar te maken en houden.

Een te verwachten positief gevolg van de schaalvergroting is een betere spreiding van de meest kwetsbare sociale huurders onder de verschillende maatschappijen. Het risico dat een kleine maatschappij door haar ligging en werkingsgebied uitsluitend een dominante doelgroep aanspreekt, verwatert hierdoor. Doelgroepverschraling wordt vermeden. Deze onevenwichten worden nu gedeeltelijk gecorrigeerd door toekenning van de Gewestelijke Sociale Correctie (GSC), maar een betere spreiding van de meest kwetsbare huurders kan leiden tot minder GSC-uitgaven.

In het verleden gaven internationale organisaties (o.m. de OESO) aan dat de schaal en beperkte beschikbaarheid van de sociale huisvesting mede een beperkte

⁷ Zie voor een overzicht van deze evolutie in Brussel, Vlaanderen en Wallonië: BGHM Info - informatiemagazine over de Brusselse sociale huisvesting, nr. 69, januari-maart 2014, "Fusies in de sociale huisvestingssector : hier en elders", p. 10-18 – met bijdragen van Pierre Hargot, directeur-zaakvoerder van Brussels Thuis; Paul Michel, Afdelingshoofd/toezichthouder Afdeling Toezicht van het Agentschap Inspectie RWO, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap; Günther Pauls, Verantwoordelijke communicatie, Société Wallonne du Logement.

⁸ Zie hierover BGHM Info, o.c.

arbeidsmobiliteit verklaarden⁹. De beoogde schaalvergroting zal ook op dit vlak remediëren.

De beslissing om de minimumnorm voor de schaalgrootte op 1.000 woningen te leggen is ingegeven door de specifieke situatie op de Vlaamse sociale huisvestingsmarkt en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de operatie voor de sector in zijn geheel. In 2015 verkeerden 36 op een totaal van 89 (40,44%) sociale huisvestingsmaatschappijen met enkel huuractiviteiten of gemengde huur- en koopactiviteiten, in een situatie die hen met dit ontwerp verplicht tot schaalvergroting vanaf 01/01/2019. Minstens sedert de legislatuur 1992-1995 (Regering Van den Brande I) is men bewust van de nood aan schaalvergroting waarbij de “mastodontmaatschappijen” dienden te worden vermeden¹⁰. Vanuit die optiek is de keuze van de decreetgever voor een minimum schaalnorm van 1.000 beheerde sociale huurwoningen redelijk en evenwichtig. Een groter aandeel maatschappijen dwingen tot schaalvergroting is om redenen van haalbaarheid niet opportuun.

Een relevante maatstaf om de noodzaak van de invoering van een minimum schaal van 1.000 beheerde woningen af te toetsen, betreft het percentage SHM's in de categorie met minder dan 1.000 sociale huurwoningen die genieten van een Gewestelijke Sociale Correctie (GSC). Die GSC is een tegemoetkoming voor huisvestingsmaatschappijen met een groot aantal minder begoede huurders, waardoor de begrensde sociale huurinkomsten alléén de uitgaven niet langer dekken¹¹. Uit gegevens, verstrekt door de VMSW, blijkt dat voor 2014 28,95% van de SHM's met minder dan 1.000 woningen ontvanger zijn van de GSC, terwijl dit voor de SHM's met meer dan 1.000 woningen slechts 11,54% bedraagt. Kleinere maatschappijen hebben twee tot driemaal zo veel risico op structurele economische onleefbaarheid dan grotere maatschappijen met meer dan 1.000 woningen in beheer. Een kleinere schaal maakt de maatschappijen kwetsbaarder indien hun (beperkt) werkgebied een sociale mix in de sociale verhuur bemoeilijkt. De invoering van de minimum schaalgrootte kan mogelijk GSC middelen vrijmaken die elders kunnen ingezet voor de verhoging van de realisatie van het sociaal woonaanbod.

Dat niet alleen binnen de Vlaamse Regering consensus bestaat rond de minimumnorm ter optimalisering van de sociale huisvesting, moge blijken uit de uitspraken van de bevoegde Waalse minister naar aanleiding van de bespreking van het rapport ter zake in de bevoegde commissie: “*..la taille idéale des sociétés à atteindre dans les zones urbaines se situe entre 1.000 et 3000 logements*”¹². In Nederland wordt eerder uitgegaan van een ideeenorm voor de woningcorporaties van ca. 2500 à 5000 beheerde woningen die in combinatie met factoren zoals lokale inbedding, zelfsturing bij medewerkers en een planmatige werkwijze tot bovengemiddelde efficiëntie en effectiviteit leiden. Om een grotere verzelfstandiging,

⁹ OECD, Economic Surveys Belgium, february, 2015, Overview, p. 38 : “Social tenants are also less frequently changing residence as they risk losing their subsidised housing, especially given the scarcity of social housing.”

¹⁰ Zie artikel BGHM-info, p. 12-13.

¹¹ <https://www.vmsw.be/Home/lk-ben-professioneel/Financieren-van-sociaal-wonen/Huurwoningen>

¹² *Parl. Wallon, Session 1997-1998, 30/09/1998, Projet de décret instituant le Code Wallon du Logement*, nr. 371/122, Rapport présenté au nom de la Commission de l'Action sociale, du Logement et de la Santé, p. 72.

professionalisering en een ruimer takenpakket te kunnen aanbieden groeide de sector van woningcorporaties in Nederland van gemiddeld 900 woningen in 1971 naar 2250 verhuureenheden in 1990 en ten slotte gemiddeld 6000 woontiteiten per corporatie in 2012¹³. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de doelgroep voor de Nederlandse wooncorporaties veel ruimer is dan deze voor de sociale huisvesting in Vlaanderen. De bij dit ontwerp vooropgestelde norm beoogt eerder een voorzichtige maar noodzakelijke minimumdrempel zonder de sector in zijn totaliteit in één beweging tot hervorming te dwingen. Op die wijze wordt getracht de operatie door te voeren met oog voor haalbaarheid en betaalbaarheid voor de actoren.

Om een redelijke toepassing mogelijk te maken wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om op gemotiveerd verzoek en op objectieveerbare gronden een overgangstermijn of tijdelijke uitzondering voor nieuwe maatschappijen toe te staan. Hierop zal nader ingegaan worden bij de artikelsgewijze bespreking. De gestelde norm is bijgevolg niet absoluut. Ruimte wordt gelaten voor een toepassing in alle redelijkheid.

2.2.3. De maatregel is noodzakelijk en proportioneel

Het noodzakelijke en proportionele karakter van de maatregel om efficiëntie en performantie te verwezenlijken via een minimale schaalgrootte is hierboven al aangetoond.

In een aantal andere domeinen is, met het oog op het efficiënt inzetten van infrastructuur, mensen en middelen, ook geopteerd de erkenning van de publieke actoren te laten afhangen van een numerieke, minimale schaalgrootte. Zo dient, overeenkomstig art. 2, §1, 1^o, van het KB van 30 januari 1989 “houdende vaststelling van aanvullende normen voor de erkenning van ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten alsmede tot nadere omschrijving van de ziekenhuisgroeperingen en van de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen”¹⁴, ieder ziekenhuis in beginsel over minstens 150 bedden te beschikken. Ziekenhuizen die (op 1 oktober 1997) niet beantwoordden aan deze voorwaarden, dienden overeenkomstig §3 van datzelfde artikel te sluiten, tenzij de betrokken ziekenhuizen (voor 1 juli 1998) een fusie hadden gerealiseerd.

In dezelfde zin dient overeenkomstig art. 189 e.v. van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010¹⁵ elke school te voldoen aan een minimale rationalisatienorm, zijnde een minimum aantal leerlingen. Overeenkomstig art. 198 van dezelfde Codex dient elke school die voormelde rationalisatienormen niet bereikt op 1 februari van de twee voorafgaande schooljaren, op 1 september ofwel haar werking geleidelijk aan af te bouwen, ofwel te fusioneren met een andere school. Deze voorbeelden/precedenten tonen aan dat het opleggen van een minimale schaalgrootte een redelijke optie is om een doelstelling van algemeen belang te

¹³ Zie Cloude Stefan, “organisatieontwikkeling bij woningcorporaties”, Boom Lemma Uitgevers, 2015 o.a. p.57-59; p. 282-283

¹⁴ B.S. 21 februari 1989.

¹⁵ Gecoördineerde decreten houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, B.S. 24 juni 2011.

realiseren. In beide geciteerde regelingen werd de keuze gelaten tussen de intrekking van de erkenning en het halen van de numerieke norm door een fusie.

Het voorliggend ontwerp voorziet in een temporeel overgangsregime, waarbij gedurende een bepaalde periode, met een maximum van vijf jaar, een afwijking op de erkenningsvoorwaarde m.b.t. de minimale schaalgrootte kan worden toegestaan. De Vlaamse regering kan bovendien een tijdspad, met een maximum van tien jaar, vaststellen voor sociale huisvestingsmaatschappijen waarvan de erkenning na de datum van inwerkingtreding van voormeld wijzigingsdecreet voor het eerst wordt verleend. Voor de duur van dat tijdspad kan de sociale huisvestingsmaatschappij afwijken van de vooropgestelde minimale schaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen. Begeleidende en ondersteunende maatregelen kunnen worden voorzien in de beslissing van de Vlaamse Regering.

Ten slotte voorziet het ontwerp de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering de overnemende fusiemaatschappijen te compenseren voor kosten en meeruitgaven die de fusies kunnen meebrengen.

3. De preventieve en curatieve ondersteuning van de Sociale Verhuurkantoren

De erkende en gesubsidieerde SVK's hebben een belangrijke maatschappelijke taak. Zij geven invulling aan de gewestelijke verplichtingen tot realiseren van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk recht op behoorlijke huisvesting. Het garanderen van dit grondrecht vertaalt zich in eerste instantie naar de zittende huurders, maar ook naar de eigenaar-verhuurders die inzake huurprijs en kwaliteitshandhaving garanties en begeleiding krijgen.

Het voorliggend ontwerp beoogt een integrale en structurele aanpak door invoering van een aantal begeleidende, controlerende, sturende en sanctionerende maatregelen.

De bestaande opdrachten en erkenningsvoorwaarden, momenteel ingeschreven in het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren¹⁶, worden opgenomen in de Vlaamse Wooncode. Daarmee wordt een meer rechtszekere basis gecreëerd voor de handhaving van de normen waaraan de SVK's zich dienen te houden bij de uitoefening van hun publieke taak.

De huidige interventie- en sanctiemogelijkheden ten aanzien van sociale verhuurkantoren (SVK's) laten weinig tot geen ruimte om curatief in te grijpen en het SVK aan te zetten tijdig initiatieven te nemen om de werking te verbeteren of problemen effectief aan te pakken. Het sanctiepakket van huidig artikel 56 van de Vlaamse Wooncode laat enkel het intrekken van de erkenning toe. Daarnaast beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden ingeschreven in artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode. In het kader van een coherente aanpak om het beheer en beleid van SVK's nauwgezet te kunnen monitoren, (potentiële) problemen te detecteren en tijdig in te grijpen om een escalatie te voorkomen, is gekozen voor een instrumentarium dat dwingend, maar gefaseerd ingrijpen mogelijk maakt. Probleembeheersing en -preventie, het garanderen van de operationele continuïteit

¹⁶ B.S. 7 september 2012.

en dienstverlening van het SVK en de vrijwaring van de door de overheid geïnvesteerde middelen zijn daarbij de finale doelstellingen. In de mate van het mogelijke werd geopteerd voor analoge regelingen zoals die nu bestaan, of in dit ontwerp voorgesteld worden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen. Op die wijze wordt regelluwte en verhoogde transparantie betracht.

B. Repliek advies afdeling Wetgeving Raad van State 60.330/3 van 5 december 2016

Vormvereisten

De Raad Van State stelt dat de in het ontwerp voorziene subsidies aan de sociale woonactoren mogelijk staatssteun betreffen in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waardoor aanmelding bij de EU-commissie vereist is op grond van artikel 108, lid 3 van het VWEU.

In de gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun die de Commissie op 29 april 2013 ter beschikking stelde wordt ingegaan op de elementen die bepalend zijn voor de aanmeldingsverplichting van compensaties aan ondernemingen die belast worden met DAEB-opdrachten.

De gesubsidieerde activiteiten van een sociaal verhuurkantoor zijn economische activiteiten. De SVK's dienen, zoals de Raad van State aangeeft, te worden beschouwd als ondernemingen. Noch via de Altmark-criteria, noch via de "de minimis" verordeningen (zowel de algemene als de DAEB-verordening) kan de niet-aanmelding worden geargumenteed. In het toetsingsschema dat de Commissie in de hogervermelde gids aanreikt, wordt als vervolgstap de toetsing voorzien aan het DAEB-besluit (Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen).

Artikel 2, 1. c van dit besluit schrijft voor dat staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die wordt verleend aan ondernemingen ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft gezondheidszorg en langdurige zorg, kinderopvang, toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding, sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen niet moet worden aangemeld.

Artikel 2, 2. van hetzelfde besluit stelt dat het besluit alleen van toepassing is wanneer de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, niet langer is dan tien jaar. Aan deze voorwaarde is voldaan voor de sociale verhuurkantoren aangezien de periode van subsidiëring in de basisregelgeving begrensd wordt tot 5 jaar.

Opdat dit artikel kan worden toegepast moet het besluit dat de onderneming belast met de uitvoering van een DAEB volgende elementen bevatten:

- a) de inhoud en de duur van de openbare dienstverplichtingen;
- b) de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied;
- c) de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de onderneming door het toewijzende overheidsorgaan zijn verleend;

- d) een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;
- e) de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen, en
- f) een verwijzing naar dit besluit.

Alle voorwaarden vermeld onder a) tot e) kunnen worden voldaan bij opmaak van de uitvoeringsbesluiten.

Op het moment van toekenning van een lening met rentevermindering zal in de leningsovereenkomst een verwijzing naar het DAEB besluit worden opgenomen.

Aanvullend kan er op geattendeerd worden dat momenteel gesprekken met de Europese Commissie worden gevoerd om sluitende oplossingen te vinden voor alle steunmaatregelen van het gewestelijk huisvestingsbeleid. De Commissie heeft geen voornemen geuit om een onderzoek rond staatssteun op te starten, maar wel duidelijk haar bereidheid bevestigd om ondersteuning en medewerking te bieden voor het geval de Vlaamse overheid de kwalificatie van de beschouwde steunmaatregelen zou willen afstemmen op het DAEB-kader.

Op grond van de besprekingen met de Commissie is verder onderzoek noodzakelijk gebleken. Dit onderzoek is lopende.

Bevoegdheid

In zijn advies heeft de Raad zijn twijfels uitgesproken over de vraag of de mogelijkheid die voorzien was in het oorspronkelijk ontwerp om te beslissen een regeringscommissaris volledig of gedeeltelijk in de plaats te laten treden van de raad van bestuur en de algemene vergadering van een in gebreke gestelde huisvestingsmaatschappij of sociaal verhuurkantoor, met het oog op hun herstructurering, wel in overeenstemming was met de bevoegdheidsverdelende regels. Het gaat nl. om een afwijking op het vennootschapsrecht waarvoor de federale overheid bevoegd is. In die optiek werd de opstellers van het ontwerp verzocht om in de memorie bijkomend aan te tonen dat hiervoor beroep kon worden gedaan op de impliciete bevoegdheden en dat daarbij binnen de grenzen van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebleven werd. Om redenen van rechtszekerheid is er voor geopteerd af te zien van het invoeren van de rechtsfiguur van een regeringscommissaris die de bestuurs- en beheersorganen van een vereniging of vennootschap, gelast met de publieke taakstelling van sociale huisvesting, overrulet. De bestaande dwangmaatregelen voorzien in artikel 48 Vlaamse Wooncode, waaronder de verplichte fusie van sociale huisvestingsmaatschappijen blijven daarmee bestaan.

Aanvullend wordt voorzien in een eventuele opschorting van de financiering van toekomstige projecten voor maatschappijen die niet voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.

Algemene opmerkingen

Bij de aftoetsing van de vrijheid van vereniging formuleert de Raad voorbehoud ten aanzien van de in het ontwerp voorziene erkenningsvoorwaarde die de minimale gendervertegenwoordiging (1/3) in de raden van bestuur regelt. De raad verwijst daarbij naar zijn eerder advies 55.912/3 van 30 april 2014 bij een ontwerp dat heeft geleid tot het BVR van 16 mei 2014 waarin geopperd werd dat deze voorwaarde weliswaar aanvaardbaar en proportioneel was, maar het risico inhield dat bij de

keuze van de leden van de raden van bestuur voorrang diende te worden gegeven aan kandidaten die bij hun aanstelling minder gekwalificeerd zouden zijn ten opzichte van andere kandidaten. Momenteel maakt deze regeling, momenteel in identieke bewoordingen opgenomen in artikel 3, eerste lid, 6° van het erkenningenbesluit het voorwerp uit van een betwisting voor de raad van state. De auditeur bij de Raad van State adviseert de bezwaren van de indieners van dit vernietigingsverzoek te verwerpen. Om die reden werd geopteerd de tekst ongewijzigd te behouden bij opname in het decreet.

Wat de ontworpen maatregel betreft om een regeringscommissaris volledig in de plaats te laten treden van de bestuurs- en beheersorganen van verenigingen of vennootschappen die zich niet naar de erkenningsvoorwaarden schikken, werpt de Raad op dat dergelijke maatregel disproportioneel lijkt, vermits de maatregel niet beperkt is tot de gevallen waarin niet beantwoord wordt aan de minimum schaalgrootte, maar uitgebreid wordt tot de handhaving van ook alle andere erkenningsvoorwaarden. Dergelijke verregaande uitbreiding is niet nodig om die voorwaarden te handhaven en bijgevolg is niet voldaan aan de voorwaarden om voor deze afwijking op het vennootschapsrecht te kunnen terugvallen op art. 10 BWHI – de impliciete bevoegdheden van het Vlaams Gewest. Geopteerd werd om, eerder dan de bevoegdheden van de regeringscommissaris bij te stellen, af te zien van deze sanctiemogelijkheid waardoor de bezwaren van de Raad op dit punt verder zonder voorwerp worden. Ook het sanctiearsenaal dat voorzien is voor sociale verhuurkantoren werd vanuit deze optiek bijgesteld.

Om dezelfde reden zijn ook de opmerkingen van de Raad op het aanvankelijk ontwerp inzake de mogelijke onredelijkheid bij de schending van het eigendomsrecht zonder voorwerp geworden na herwerking van dit ontwerp.

De invoering van de erkenningsvoorwaarde in het ontworpen art. 40, §1, tweede lid, 11°, die een minimumschaalgrootte van 1000 sociale huurwoningen-in-beheer oplegt met ingang vanaf 1 januari 2019 wordt door de raad als niet-discriminerend, berustend op een objectief criterium en redelijk verantwoord geëvalueerd. De regeling en het dubbele uitzonderingsregime blijven bijgevolg ongewijzigd, evenals de sanctie van de intrekking van de erkenning bij niet-naleving.

Wat de uitstelregelingen voor het behalen van de minimumnorm betreft, verzoekt de Raad een verantwoording op te nemen voor het verschil in behandeling tussen enerzijds bestaande SHM's die voor het zich conformeren aan de norm een uitstel van vijf jaar genieten en nieuwe SHM's die daarvoor op een uitstel van 10 jaar kunnen rekenen. De termijn van vijf jaar die maximaal kan worden toegestaan aan bestaande SHM's om de erkenningsvoorwaarde van een minimumschaalgrootte te behalen moet redelijkerwijze de SHM's toelaten hetzij op eigen kracht hun patrimonium te doen groeien, hetzij via herstructureringen met andere partners de beoogde schaalvergroting te bereiken. De langere tienjarige uitsteltermijn die aan nieuwe kandidaat maatschappijen kan worden toegestaan is bedoeld om nieuwe initiatieven niet zonder meer onmogelijk te maken. Een periode van 10 jaar voor de realisatie van een patrimonium van 1000 sociale huurwoningen zal een verhoogde inspanning vergen van nieuwe maatschappijen om zich, hetzij met eigen middelen, hetzij middels herstructureringen met andere sectorgenoten, aan de norm te

conformereren. Het opleggen van een kortere termijn van vijf jaar zou in de realiteit elk nieuw initiatief afblokken, gezien de hoge investeringskost op zeer korte termijn.

Verenigbaarheid met EU-richtlijnen inzake vennootschapsrecht

De raad was van oordeel dat mogelijk een aantal EU-richtlijnen die het functioneren van de (naamloze) vennootschappen en hun bestuurs- en beheersorganen dwingend regelen, werden geschonden door de rechtsfiguur van de regeringscommissaris die in het eerdere ontwerp in de plaats kon treden van de raad van bestuur en de algemene vergadering bij weigering tot fuseren. De richtlijnen 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad en 2012/30/EU van het Europees Parlement en de Raad zijn evenwel niet van toepassing op de SHM's daar zij respectievelijk uitvoering geven aan art. 48 en 58 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Beide artikelen zijn niet van toepassing op vennootschappen welke geen winst beogen. De SHM's zijn per definitie vennootschappen met een sociaal oogmerk (art. 40,§2 Vlaamse Wooncode) waardoor zijn niet onder deze richtlijnen ressorteren.

De richtlijn 2011/35/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende de fusie van naamloze vennootschappen is enkel van toepassing op de NV's (momenteel 2 SHM's). Bovendien laat een constante rechtspraak van het Grondwettelijk Hof afwijkingen toe op de vennootschapswetgeving voor zover die te verantwoorden zijn vanuit de eigen gewestelijke bevoegdheid (wonen) en gezien het openbare dienstkarakter en de publieke taakstelling die de sociale huisvesting beheersen (Grondwettelijk Hof Arr. Nr. 64/2015 van 21 mei 2015; Arr. Nr. 33/2007 van 7 maart 2007; Arr. Nr. 62/2007 van 18 april 2007; Arbitragehof Arr.nr. 105/2000 van 25 oktober 2005). Deze opmerkingen van de Raad zijn evenwel zonder voorwerp geworden, doordat de rechtsfiguur van de aanstelling van een regeringscommissaris met diens indeplaatsstelling van de raad van bestuur en algemene vergadering niet langer weerhouden is in het ontwerp.

C. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1: behoeft geen commentaar.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 15 juli houdende de Vlaamse Wooncode

Artikel 2: Invoeging artikel 2,3°bis

Met dit artikel wordt het begrip "beveiligde zending" gedefinieerd in de Vlaamse Wooncode. De begripsomschrijving stemt overeen met de definitie in het decreet Grond- en Pandenbeleid.

Artikel 3: (wijziging artikel 29bis VWC)

Met dit artikel wordt verduidelijkt dat de toezichthouder zijn bevoegdheid behoudt ten aanzien van sociale woonorganisaties waarvan de erkenning wordt ingetrokken door de Vlaamse Regering. De intrekking heeft juridisch tot gevolg dat de vennootschap

niet langer het statuut van sociale woonorganisatie heeft. De toezichthouder blijft bevoegd toezicht uit te oefenen op de verrichtingen vanaf de intrekking van de erkenning tot het afsluiten van de vereffening. De maatregel heeft tot doel de rechten van de sociale huurders te waarborgen en het met publieke middelen gerealiseerde patrimonium te beschermen.

Artikel 4: (wijziging artikel 33, §1, derde lid VWC)

Als een SVK tijdelijke, niet structurele liquiditeitstekorten ondervindt, wordt de VMSW de mogelijkheid geboden leningen met verminderde rentelast te verstrekken. Hiermee wordt voorkomen dat SVK's leningen aangaan bij derden waarvan de intrestlasten het resultaat bijkomend negatief beïnvloeden en de terugbetalingsverplichtingen de continuïteit van de werking in het gedrang brengen. De Vlaamse Regering zal de voorwaarden waaraan deze kredietverlening moet voldoen bepalen.

Artikel 5: (wijziging artikel 34, §3, eerste lid, 3° VWC)

Deze bepaling maakt het de VMSW mogelijk gronden uit de hand te verkopen aan andere publieke overheden dan de gemeenten, OCMW's en autonome gemeentebedrijven. Voortaan zullen gronden uit de hand verkocht kunnen worden aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, het Vlaams Woningfonds en de OCMW-verenigingen, voor doeleinden die te maken hebben met het sociale woonbeleid, het bescheiden woonaanbod of de realisatie van gemeenschapsvoorzieningen die een identificeerbare band hebben met nabijgelegen reeds bestaande of nog te realiseren sociale woningen. Daarmee worden projecten binnen de publieke sector gefaciliteerd en praktische belemmeringen weggenomen. Tegelijk blijft de voorbestemming van het publieke patrimonium voor de realisatie van het sociale woonbeleid gegarandeerd.

Artikel 6: (wijziging artikel 40 VWC)

Met dit artikel worden in het eerste punt de 10° en 11° vervangen en worden in het tweede punt nog vier bijkomend nieuwe erkenningsvoorwaarden voor sociale huisvestingsmaatschappijen opgelegd.

Met de aanpassingen in het eerste punt wordt een overlapping die was ontstaan met de reeds in het decreet opgenomen erkenningsvoorwaarden met betrekking tot de gendervertegenwoordiging, weggewerkt en wordt een nieuwe erkenningsvoorwaarde ingevoerd (art. 40 §1, tweede lid, 11°).

De 11° erkenningsvoorwaarde legt vanaf 1 januari 2019 een minimum schaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen in eigendom of in beheer op voor de sociale huisvestingsmaatschappijen die enkel huuractiviteiten uitoefenen, of die zowel huur- als koopactiviteiten uitoefenen. De erkenningsvoorwaarde geldt niet voor maatschappijen die uitsluitend koopactiviteiten uitoefenen. De Vlaamse Regering besliste eerder de realisatie van sociale koopwoningen en sociale kavels niet langer te subsidiëren, waardoor de uitsluiting van de zuivere sociale koopmaatschappijen uit het toepassingsgebied verantwoord is.

In het tweede punt wordt bijkomend nog vier erkenningsvoorwaarden ingevoegd. De eerste is een nieuwe erkenningsvoorwaarde, de laatste drie zijn voorwaarden die al werden voorzien in artikel 6 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 22/10/2010 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 (Erkenningenbesluit), maar omwille van rechtszekerheidsgronden nu decretaal verankerd worden.

Een twaalfde erkenningsvoorwaarde (art. 40 §1, tweede lid, 12°) legt sociale huisvestingsmaatschappijen op de door de Vlaamse Regering voor het sociaal woonbeleid nuttig en noodzakelijk geachte informatie aan te leveren op eerste verzoek van de gewestelijke instanties. Het kan daarbij gaan om verzoeken van de toezichthouder, de VMSW, agentschap Wonen-Vlaanderen of andere gewestelijke overheidsorganen. De decretale inbedding als erkenningsvoorwaarde heeft tot doel de administratieve lasten voor de gewestelijke overheden bij informatievergaring te verlichten. Het zal veelal deze informatie zijn die moet toelaten na te gaan of de erkenningsvoorwaarden blijvend worden nageleefd. De decreetbepaling houdt de mogelijkheid in voor de Vlaamse Regering om de gevraagde informatie te specificeren en de aanleveringswijze te bepalen. Concreet zal in overleg met de sector een set van gegevens worden bepaald die elke SHM in de toekomst op een gestructureerde manier zal moeten aanleveren. Voor ogen staan bijvoorbeeld informatie over de motivatie voor verhuring buiten het sociaal huurstelsel, de redenen van in- en uitstroom (toepassing voorrangregels bij instroom, uithuiszettingen, stopzetting van de huurcontracten beperkte duur, vrijwillige verhuis, overlijden,...), de schrappingsgronden van kandidaat-huurders, enzovoort. Deze informatie zal niet alleen dienstig zijn voor het verwerven van inzicht in en bijsturen van het concrete sociale woonbeleid, maar kan tevens de Europees en internationaal verdragsrechtelijke verplichtingen inzake informatieverstrekking helpen invulling geven .

De dertiende en veertiende erkenningsvoorwaarden (art. 40 §1, tweede lid, 13° en 14°) zijn voorwaarden die momenteel in artikel 6 van het Erkenningenbesluit zijn voorzien. Omwille van rechtszekerheidsgronden wordt ervoor geopteerd deze voorwaarden toe te voegen aan de decretaal bepaalde erkenningsvoorwaarden. Bovendien sluiten deze bepalingen aan bij de doelstellingen van dit ontwerp van decreet, m.n. performantieverhoging. De prestatiebeoordeling (visitatie) heeft tot doel de SHM's in staat te stellen hun prestaties te verbeteren. Van de sociale huisvestingsmaatschappijen, als bevoorrechte uitvoerders van het gewestelijk woonbeleid, mag worden verwacht dat zij de mogelijkheden die visitaties hen bieden ten volle benutten, voor het behoud van hun erkenning.

De vijftiende erkenningsvoorwaarde betreft de decretale inschrijving van de gendernorm die al in artikel 3,6° van het Erkenningenbesluit was voorzien. Die "aanvullende" erkenningsvoorwaarde wordt hiermee als volwaardige erkenningsvoorwaarde opgenomen in de Vlaamse Wooncode.

Het nieuwe vierde lid van artikel 40, §1 omschrijft de methodologie en criteria aan de hand waarvan kan nagegaan of voldaan is aan de voorwaarde van de minimum schaalgrootte. Voor de berekening van die schaalgrootte moet naast de sociale

huurwoningen in beheer, ook rekening gehouden worden met de bijkomende woningen op de meerjarenplanning, zoals voorzien in artikel 33, §3 Vlaamse Wooncode. Maatschappijen die geen 1.000 woningen in beheer hebben op 1 januari 2019, maar waarvan de meerjarenplanning aangeeft dat de bouw van het aanvullend aantal woningen met een grote mate van zekerheid op een korte termijn gerealiseerd wordt, zullen beschouwd worden als norm-conform. Daarbij zal verrekening plaats vinden met de woningen die verdwijnen n.a.v. vervangingsbouwprojecten.

De mogelijkheid tot het verlenen van uitstel om te voldoen aan de minimale schaalgrootte, voorzien in het vijfde lid van artikel 40§1, is te verantwoorden vanuit het gegeven dat het opleggen van een minimum schaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen geen doel op zich is, maar efficiëntieverhoging beoogt en meer transparantie door rationalisatie. Het zou onredelijk zijn, SHM's, die aantoonbaar in staat zijn op eigen kracht binnen een korte termijn de minimumschaalgrootte te bereiken, die mogelijkheid te ontzeggen. Het verleende uitstel zal integendeel een aansporing zijn om mits verhoogde inspanningen binnen een korte tijdsspanne van, de door de Vlaamse Regering gewenste doelstellingen te bereiken. Daarbij zal rekening gehouden worden met de projecten die opgezet zijn in zowel de korte termijn- als de lange termijnplanning. Opname van deze projecten in de planningkalenders garandeert dat deze concreet en realistisch genoeg zijn om te worden gerealiseerd.

De decreetgever beoogt nieuwe initiatieven niet te ontmoedigen, maar vereist wel van bij hun opstart dat ze uitzicht geven op de realisatie van een substantieel sociaal woonaanbod onder een efficiënt beheer. Daarom is voorzien dat de Vlaamse Regering afwijking van de minimumschaalgrootte kan toestaan, zij het enkel tijdelijk, maximaal voor vijf jaar en voor zover het behalen van de minimumnorm aantoonbaar binnen die beperkte tijdsspanne realiseerbaar is. De aanvraagdossiers tot het bekomen van uitstel dienen door de SHM's uiterlijk op 31 december 2017 gemotiveerd te worden bezorgd bij de Vlaamse Regering (of de door de Regering gemachtigde minister). Het dossier bevat minstens toelichting bij de geleverde inspanningen voor het behalen van de minimumschaalgrootte en bij de verhinderende omstandigheden, vreemd aan de vennootschap. Als een SHM de minimale schaalgrootte wil bereiken door fusie met een of meer andere maatschappijen, moet een realistische fusiebereidheid worden aangetoond hetzij door het voorbrengen van het bewijs van neerlegging van het fusievoorstel ter griffie, hetzij door het voorleggen van een stappenplan dat uitzicht geeft op de realisatie van een fusie voor 1 januari 2014.

Het zesde lid voorziet een gelijkaardige uitstelregeling voor de maatschappijen die een eerste erkenningsaanvraag indienen, maar in aanvangsfase de minimumschaalgrootte van 1.000 sociale huurwoningen niet halen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd bij de erkenning als SHM een uitstel van maximaal 10 jaar te verlenen voor het behalen van de minimumschaalgrootte. Een verplichting voor nieuwe maatschappijen om vanaf dag één te beantwoorden aan de minimum schaalgrootte zou de sectorale dynamiek te zeer hypothekeren. De termijn vangt aan vanaf de datum van het besluit. De datum van indiening van het uitstelverzoek of erkenningsaanvraag kan in principe niet de startdatum zijn, vermits die terugwerkend karakter zou hebben ten aanzien van de beoordeling door de Vlaamse Regering.

Het ontwerp bepaalt in een nieuw zevende lid van artikel 40, §1 de maximale behandelingstermijn voor een besluit van de Vlaamse Regering over de aanvragen tot uitzonderingsregeling op zes maand. Indien geen beslissing genomen wordt binnen zes maanden, wordt de aanvraag tot uitstel geacht te zijn toegekend. Het betreft een stilzwijgende toekenningsbeslissing. In het wetgevingstechnisch advies werd er op gewezen dat in het verleden de Raad van State ernstige bezwaren geuit heeft tegen het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing. Dergelijke regeling zou de rechtszekerheid van de rechtzoekende ondergraven. Met dergelijk procedé is er nl. geen garantie dat een reëel onderzoek van het aanvraagdossier zou gebeuren. Evenmin voorziet een stilzwijgende afwijzing in een formele motivering en gaat deze afwijzing niet gepaard met een kennisgeving of bekendmaking. De Raad van State merkte in zijn advies evenwel op dat het procedé van de stilzwijgende goedkeuring niet geheel kan worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is (p. 19 onderaan).

Het nieuwe ontwerp van het achtste lid art. 40, §1 verplicht de SHM's die een besluit tot uitstel voor het behalen van de minimum schaalgrootte bekwamen tot neerlegging van het bewijs van neerlegging van het fusievoorstel op de griffie van de rechtbank van koophandel uiterlijk dertig maanden voor het verstrijken van de termijn, voor zover het uitstel werd bekomen op voorlegging van louter een stappenplan. Indien het uitstel bekomen werd na neerlegging van een fusievoorstel, nemen de algemene vergaderingen van de bij de fusie betrokken maatschappijen een beslissing over het fusievoorstel uiterlijk de laatste dag van de termijn van uitstel.

Het nieuwe ontwerp van het negende lid herneemt de mogelijkheid voor fuserende SHM's om na een fusie tijdelijk een hoger aantal leden van de raad van bestuur toe te laten dan toegelaten in de vijftiende erkenningsvoorwaarde van artikel 40, §1 die de samenstelling van de raden van bestuur regelt. Vermits de raden van bestuur veelal worden samengesteld op basis van en als afspiegeling van de lokale politieke verhoudingen is het vanuit democratisch oogpunt te verantwoorden dat in dit proces niet vanuit pragmatische overwegingen wordt ingegrepen, lopende de legislaturen van de lokale gezagsorganen. De maatregel is evenzeer bedoeld te anticiperen op mogelijke weerstanden die er mochten zijn tegen het opheffen van een aantal mandaatfuncties. Het betreft de decretale opname van het vierde lid van huidige art.3 van het Erkenningenbesluit.

Artikel 7: (wijziging artikel 48 VWC)

Het ontwerp voorziet vooreerst een delegatie aan de Vlaamse Regering om te voorzien in een subsidiëringsmechanisme, waarbij SHM's die ondermaats presteren en waaraan de verplichting wordt opgelegd zich extern te laten bijstaan, hiervoor te compenseren.

Een bijkomende sanctie wordt toegevoegd aan het bestaande sanctiearsenaal van art. 48 Vlaamse Wooncode. De opschorting van de mogelijkheid tot het bekomen van financiering voor nieuwbouwprojecten wanneer niet aan de minimale schaalgrootte wordt voldaan (7°), heeft tot doel die middelen voor te behouden voor

maatschappijen die in staat zijn de erkenningsvoorwaarde te behalen en na te leven. Toelaten dat een sociale huisvestingsmaatschappij haar huurwoningpatrimonium uitbreidt zonder uitzicht op het behalen van de minimumschaalgrootte, leidt ertoe dat de gedwongen fusie of de vereffening na intrekking van de erkenning administratief wordt verzwaard.

De hoorplicht en tegensprekelijkheid voorafgaand aan de toepassing van een van de sancties van art. 48 wordt geëxpliciteerd.

Artikel 8: (wijziging artikel 49 VWC)

Een §3 wordt toegevoegd aan het bestaande artikel waarin de Vlaamse Regering gedelegeerd wordt eventuele nadelige financiële gevolgen van een herstructurering (fusie, splitsing, inbreng van algemeenheid of bedrijfstak – Boek XI van het wetboek van vennootschappen) te betoelagen. Herstructureringskosten en bijkomende lasten kunnen betoelaagd worden onder de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering.

Artikel 9: (vervanging art. 56 VWC)

In de huidige artikelen 2 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren worden de opdrachten en erkenningsvoorwaarden voor sociale verhuurkantoren bepaald.

Vermits aan de niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden voortaan een heel gamma aan administratieve sancties en dwangmaatregelen kunnen worden gekoppeld door de Vlaamse Regering, dringt een decretale regeling zich op vanuit het legaliteitsbeginsel zoals vastgelegd in art. 14 van de Grondwet en artikel 11 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen.

Met de vervanging van artikel 56 worden geen wijzigingen aangebracht aan de erkenningsvoorwaarden van de huurdersbonden, die geen huur/verhuurportefeuille beheren. Voor de sociale verhuurkantoren worden de opdrachten en erkenningsvoorwaarden die tot vandaag in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 “houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren” zijn opgenomen, geïntegreerd in de Vlaamse Wooncode. De erkenningsvoorwaarde die bepaalt dat het sociaal verhuurkantoor moet deelnemen aan het overleg dat de ondersteuningsstructuur organiseert, wordt niet weerhouden omwille van redenen van proportionaliteit. De verplichting blijft wel opgenomen in BVR van 20 juli 2012.

De Vlaamse Regering blijft gemachtigd “aanvullende voorwaarden” te stellen aan de erkenning als huurdienst, op het vlak van onder meer representativiteit, schaalgrootte en regionale spreiding.

Artikel 10: (invoering art. 56/1 VWC)

Het ontwerp artikel 56/1 bevat de maatregelen die de Vlaamse Regering kan nemen indien de erkende huurdienst haar opdrachten en erkenningsvoorwaarden niet nakomt.

Ook hier wordt de Vlaamse Regering gemachtigd te voorzien in een subsidiëeringsmechanisme dat moet toelaten de gevolgen te compenseren voor de

SVK's aan wie, bij disfunctioneren, de verplichting wordt opgelegd beroep te doen op gespecialiseerde externe bijstand ter verbetering van het bedrijfsbeheer, of met het oog op het vermijden van de gedwongen stopzetting van de activiteit.

Ook voor de SVK's wordt de uitvoering van de hoorplicht geconcretiseerd en geëxpliciteerd.

De Vlaamse Regering wordt gemandateerd nadere regels en procedure vast te leggen voor het opleggen van de sancties van het nieuwe artikel 56/1.

Art. 11 (wijziging art. 64 VWC)

Tot voor kort was de grondslag voor de tenlasteneming en subsidiëring van de aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur (SSI) gelegen in artikel 80 van de Huisvestingscode. Sinds de opheffing van dat artikel op 24 augustus 2015 vormt artikel 64 van de Vlaamse Wooncode de rechtsgrond. Artikel 64 stemt niet volledig overeen met de vroegere rechtsgrond en de regeling uit het Financieringsbesluit van 21 december 2012 die daar uitvoering aan geeft. Met dit artikel wordt artikel 64 van de Vlaamse Wooncode aangepast aan de regeling van het Financieringsbesluit, zodat er in de praktijk niets wijzigt op het vlak van de tenlasteneming of subsidiëring van wooninfrastructuur. Meer in het bijzonder worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- De definitie van infrastructuurwerken in paragraaf 1, 2°, wordt afgestemd op de definitie uit het Financieringsbesluit. Omgevingswerken worden toegevoegd, de term 'nutsvoorzieningen' wordt vervangen door "de openbare verlichting, het openbare watervoorzieningsnet". Bovendien wordt verduidelijkt dat het gaat om de aanleg of de aanpassing van infrastructuurwerken.
- Aanpassingswerken aan de woonomgeving worden geschrapt als afzonderlijke subsidiabele verrichting. Omgevingswerken worden ondergebracht onder de verrichting 'infrastructuurwerken'.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS