

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.616/1
VAN 19 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 mei 2008 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de erkenning en subsidiëring van initiatieven conciërges sociale huisvesting in het kader van de lokale diensteneconomie", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt het kader te scheppen zodat de sociale huisvestingsmaatschappijen, die zijn erkend krachtens artikel 40 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, ook erkend kunnen worden als lokale diensteneconomie indien zij doelgroepwerknemers structureel als conciërge tewerkstellen met het oog op het opnemen van taken die bijdragen tot het samenleven van de bewoners en de sociale cohesie binnen de sociale woonbuurten.

Daartoe wordt het toepassingsgebied van het decreet van 22 december 2006 houdende de lokale diensteneconomie uitgebreid (artikel 3 van het ontwerp) en worden enkele bijkomende inhoudelijke vereisten zoals de opdrachten van de conciërges bepaald (artikel 2). De voorwaarden en de procedure van erkenning, zoals geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 betreffende de lokale diensteneconomie, worden van toepassing verklaard (artikelen 4 en 5, § 1), op enkele procedureregels na die afwijkend worden geregeld (artikel 5, §§ 2 en 3). Voorts wordt in een vorm van informatiedoorstroming voorzien tussen de betrokken overheden (artikel 6) en krijgt de toezichthouder voor de sociale huisvesting ook de bevoegdheid voor het inhoudelijke toezicht op de initiatieven conciërges sociale huisvesting in het kader van de lokale diensteneconomie (artikel 7).

2.1. Voor de meeste bepalingen van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 22 december 2006, nl. in artikel 3, § 2 (artikel 3 van het ontwerp) en in artikel 4 (artikelen 2, 4 en 5).

Voor artikel 6 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen¹ en, bijkomend, door artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

(1) Het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie is immers een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid en maakt dus deel uit van de diensten van de Vlaamse Regering (zie artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2005 tot oprichting van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie) en de afdeling Woonbeleid behoort tot de diensten van de Vlaamse Regering.

Voor artikel 7 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 4, 25 en 29*bis* van de Vlaamse Wooncode.

2.2. Het in het tweede lid van de aanhef vermelde artikel 40 van de Vlaamse Wooncode, dat de erkenning van de sociale huisvestingsmaatschappijen regelt, heeft geen betrekking op het voorliggende ontwerp, en biedt derhalve geen rechtsgrond. De verwijzing naar dat artikel dient derhalve te worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

1. Uit de verwijzing in de aanhef naar de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, blijkt dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat de ontworpen regeling niet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Aangenomen dat de ontworpen regeling effectief betrekking heeft op een compensatie voor de openbare dienst die aan met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, moet er op worden gewezen dat in dat geval bovendien aan alle toepassingsvoorwaarden bepaald in de genoemde beschikking moet zijn voldaan om te worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht. Zo mag het compensatiebedrag bijvoorbeeld niet hoger zijn dan wat nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met een redelijke winst uit het voor de uitvoering van die verplichtingen noodzakelijke eigen kapitaal (artikel 5, lid 1, eerste alinea, van de beschikking).

Het ontbreekt de Raad van State aan een voldoende inzicht van de terzake relevante gegevens om hierover een sluitend oordeel te kunnen vormen.

2. Volgens de gemachtigde is het ontwerp voor advies voorgelegd aan de SERV. Mocht dat advies aanleiding geven tot aanpassingen aan de tekst, dan zullen die wijzigingen nog voor advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van een wettekst moet nauwkeurig en volledig zijn. Aangezien het ontwerp enkel betrekking heeft op specifieke bepalingen inzake erkenning van bepaalde activiteiten van de sociale huisvestingsmaatschappijen als lokale diensteneconomie, dienen in het opschrift de woorden "en subsidiëring" te worden geschrapt.

Aanhef

1. Vooraan in de aanhef dient een nieuwe verwijzing te worden ingevoegd, luidend:

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikelen 20 en 87, § 1;".

2. De verwijzingen naar het decreet van 22 december 2006 en het decreet van 15 juli 1997 dienen chronologisch te worden gerangschikt en dus onderling van plaats te worden verwisseld.

3. In het eerste lid van de aanhef (dat het derde wordt) dient ook melding te worden gemaakt van artikel 4 van het decreet van 22 december 2006. Gelet op de nieuwe

richtlijnen van de wetgevingstechniek schrijve men aan het einde van het lid: "... diensteneconomie, de artikelen 3, § 2, en 4"².

4. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, redigere men het tweede lid als volgt:

"Gelet op het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, artikel 4, gewijzigd bij de decreten van 19 maart 2004 en 15 december 2006, artikel 25 en artikel 29bis, ingevoegd bij het decreet van 24 maart 2006;"

Artikel 2

1. In een normatieve tekst horen geen niet-normatieve bepalingen thuis, zoals de weergave van de doelstelling van de regeling. Het eerste lid van artikel 2, waarvan de inhoud in het tweede lid overigens wordt geparafraseerd, wordt daarom beter in een verslag aan de regering opgenomen, bekend te maken samen met het besluit.

2. Het is onduidelijk wat de precieze draagwijdte is van het tweede lid van het ontworpen artikel 2. Die bepalingen zouden beter worden omgevormd, hetzij tot een beperking van het toepassingsgebied, hetzij tot een bijkomende erkenningsvoorwaarde, hetzij tot een bijkomende voorwaarde waaraan deze specifieke vorm van lokale diensteneconomie moet voldoen.

3. Met het derde lid van artikel 2 delegeert de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de voorwaarden te preciseren aan twee van zijn leden. Dergelijke delegaties zijn slechts aanvaardbaar voor zover ze betrekking hebben op aangelegenheden van bijkomstige en detailmatige aard.

⁽²⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, formule F 3-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De in de ontworpen bepaling vermelde grenzen ("de voorwaarden nader preciseren met detailmaatregelen en met aanvullende uitvoeringsmaatregelen") doen in wezen niet meer dan omschrijven dat het moet gaan om aangelegenheden van bijkomstige en detailmatige aard. Indien het echter de bedoeling is om de bevoegdheid van de ministers te beperken, zou dit door het vastleggen van inhoudelijke criteria moeten gebeuren.

4. Zoals artikel 2, derde lid, is geredigeerd, is het niet duidelijk of beide ministers samen de betrokken bevoegdheid moeten uitoefenen, dan wel of zij elk voor wat hen betreft maatregelen kunnen nemen. De eigenlijke bedoeling zou in de tekst tot uiting moeten worden gebracht.

Artikel 3

Om elke verwarring met de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij te voorkomen, kan men in artikel 3 van het ontwerp tussen "erkenning" en "worden" de woorden "voor lokale diensteneconomie" invoegen.

Artikel 4

In tegenstelling tot wat het geval is voor artikel 3, § 1, van het besluit van 5 oktober 2007, blijkt uit artikel 4 wel dat de verbintenissen onderschreven moeten worden, maar niet dat ze ook nageleefd dienen te worden.

Artikel 5

1. Vooraan in artikel 5 moet de vermelding "§ 1" worden toegevoegd.
2. De draagwijdte van artikel 5, § 2, is niet duidelijk. Het eerste lid wekt de indruk dat het modelformulier en de handleiding zoals bepaald in artikel 6, tweede lid,

.../...

van het besluit van 5 oktober 2007 moeten worden gebruikt bij de erkenningsaanvraag, terwijl het tweede lid de indruk wekt dat er voor de erkenningsaanvraag van sociale huisvestingsmaatschappijen als lokale diensteneconomie een specifiek modelformulier en een specifieke handleiding wordt ontworpen.

Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat het bestaande modelformulier en de handleiding erbij voor de toepassing van het ontwerp specifiek worden aangepast en ter beschikking gesteld. Het verdient aanbeveling om die doelstelling duidelijker te formuleren.

3. Overeenkomstig de terminologie van het besluit van 5 oktober 2007 schrijve men respectievelijk "modelformulier" en "erkenning, hernieuwing of weigering van de erkenning" in plaats van "modelaanvraagformulier" en "erkenning, hernieuwing of weigering".

Indeling van het ontwerp

Gelet op wat is opmerkt, zou de indeling van het ontwerp moeten worden herzien. Het hoofdstuk omtrent de doelstelling kan wegvallen, terwijl in het hoofdstuk over het toepassingsgebied alleen daarop betrekking hebbende bepalingen moeten worden opgenomen. Tenslotte dient ook een hoofdstuk met de erkenningsvoorwaarden te worden toegevoegd, waarin de desbetreffende bepalingen moeten worden gegroepeerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME