



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.106/3
van 20 mei 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’

Op 22 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar 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 13 september 2013 houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2014.

*

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 om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 ‘houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaamse Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’ te wijzigen. Met artikel 1 van het ontwerp worden definities gewijzigd, onder meer om rekening te houden met een andere wijziging die met het ontwerpbesluit wordt beoogd, namelijk dat de kredietgever niet langer de mogelijkheid zal hebben om aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden nog een lening toe te kennen voor nieuwbouw of voor de aankoop van grond (artikel 2 van het ontwerp). Ingevolge die wijziging dienen ook een aantal andere bepalingen van het besluit van 13 september 2013 te worden aangepast (artikelen 3, 4 en 9 tot 11 van het ontwerp). Voorts strekt het ontwerp er nog toe om voortaan, naast de solvabiliteitsvereiste, een minimuminkomen te bepalen waarover de aanvragers moeten beschikken met het oog op het bekomen van een sociale lening (artikel 5). Er worden eveneens nieuwe grenzen gesteld voor de sociale rentevoet (artikel 7) en de frequentie van de herziening van de rentevoet wordt gewijzigd (artikel 8).

Artikel 6 van het ontwerp bevat een overgangsbepaling met betrekking tot het bepalen van de rentevoet.

Met artikel 12 van het ontwerp wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op 1 juni 2014 (artikel 12).

Naar aanleiding van een opmerking van de inspecteur van Financiën bezorgde de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving bovendien nog een overgangsbepaling (waarnaar in de nota aan de Vlaamse Regering ook wordt verwezen), die ingevoegd zou moeten worden in het ontwerp en die als volgt luidt:

“Art. 12. Voor de leningen die de kredietgever verstrekt en waarvan het voorschot op de dossierkosten bij het aangaan van de lening door de kredietgever of door de instantie die de leningen lokaal aanbiedt, werd ontvangen tussen 1 januari 2014 en de datum van inwerkingtreding van dit besluit, blijven de bepalingen gelden van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013, zoals die op 31 mei 2014 van toepassing waren.”

Hierdoor zullen de artikelen 12 en 13 van het om advies voorgelegd ontwerp moeten worden vernummerd tot artikel 13, respectievelijk 14 (zie ook nota aan de Vlaamse Regering).

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.2.1 tot 3.2.4 wordt opgemerkt, vindt het ontwerpbesluit in beginsel rechtsgrond in artikel 79, § 1, van de Vlaamse Wooncode¹, waarbij de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen waaronder woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden een bijzondere sociale lening kunnen aangaan bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) of bij het Vlaams Woningfonds (hierna: VWF) voor elk van de verrichtingen vermeld in artikel 79, § 2, van die code. Daartoe worden onder meer de berekeningswijze van de sociale interestvoeten en de voorwaarden voor de periodieke herziening van die interestvoet bepaald. De interestvoet en de herziening ervan zijn gekoppeld aan het inkomen.

In artikel 79, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode wordt bepaald dat de VMSW en het VWF ertoe gemachtigd zijn om aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden leningen als vermeld in paragraaf 1 leningen toe te staan die bestemd zijn voor de financiering van een of meer van de volgende verrichtingen, namelijk voor (1°) de aankoop van een in het Vlaamse Gewest gelegen sociale kavel *of een bouwgrond* die daarmee wordt gelijkgesteld volgens de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, (2°) de bouw, de aankoop of het behoud van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning, (3°) de renovatie, de verbetering of de aanpassing van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning, en (4°) de terugbetaling van vroeger aangegane schulden voor de renovatie, de aankoop *of de bouw* van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

3.2.1. Om toelichting gevraagd naar de rechtsgrond op grond waarvan de kredietgever, met name VMSW of VWF, niet langer de mogelijkheid zal hebben om aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden nog een lening toe te kennen voor nieuwbouw of voor de aankoop van grond, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“De tekst van artikel 79 bevat een kruisverwijzing in die zin dat de VMSW en het VWF gemachtigd worden om leningen toe te staan voor bepaalde verrichtingen en dat het de Vlaamse Regering toekomt om de voorwaarden te bepalen waaronder voor elk van de verrichtingen leningen kunnen toegestaan worden. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de Vlaamse Regering om het verstrekken van leningen voor de aankoop van gronden en sociale kavels niet langer mogelijk te maken. Bij de opstelling van het wijzigingsbesluit is men uitgegaan van de premisse dat de decretale machtiging die aan de beide instellingen wordt gegeven, slechts uitvoerbaar is op het ogenblik dat de Vlaamse Regering de voorwaarden voor de in het decreet opgenomen beleenbare verrichtingen heeft vastgesteld. Door het niet bepalen (lees schrappen) van de voorwaarden voor leningen voor nieuwbouw of aankoop van sociale kavels of bouwgrond in het besluit van de Vlaamse Regering wordt de machtiging beperkt.”

3.2.2. Met deze uitleg kan niet worden ingestemd. Met het oorspronkelijke artikel 79, § 2, 4°, van de Vlaamse Wooncode werd reeds in de mogelijkheid voorzien om een sociale lening te bekomen voor het bouwen van een woning. In de parlementaire voorbereiding bij die bepaling wordt over het soort van verrichtingen waarvoor een lening kan worden bekomen, vooropgesteld dat:

¹ Decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’.

“De verrichtingen waarvoor dergelijke bijzondere sociale lening kan worden verkregen, worden duidelijk omschreven, in het bijzonder om de doelstellingen inzake categoriale en territoriale selectiviteit te realiseren. Over het algemeen wordt de nadruk gelegd op renovatie, verbetering en aanpassing.

Ten aanzien van de subsidiëring van nieuwbouw wordt een onderscheid gemaakt naargelang de woning gelezen zijn binnen of buiten een woonvernieuwings - of woningbouwgebied.”²

3.2.3. Met artikel 42, 2°, van het decreet van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ waarbij artikel 79 van de Vlaamse Wooncode werd gewijzigd, wordt de mogelijkheid om een bijzondere sociale lening te bekomen voor het bouwen van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning bevestigd. Voorts wordt uitdrukkelijk bepaald dat VMSW en VWF ertoe gemachtigd zijn sociale leningen toe te staan voor de aankoop van een in het Vlaamse Gewest gelegen sociale kavel of een bouwgrond die daarmee wordt gelijkgesteld volgens de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, evenals voor de terugbetaling van vroeger aangegane schulden voor de renovatie, de aankoop of de bouw van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning, (opnieuw) onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

Wat de uitbreiding tot de verrichtingen van herfinanciering betreft, wordt in de memorie van toelichting bij voormeld artikel 42 van het decreet van 31 mei 2013 wat volgt vermeld:

“In paragraaf 2 wordt het toepassingsgebied verruimd met de herfinancieringsleningen, zodat ook de VMSW daarvoor kan ontfangen in geval van een aantoonbare nood, en de financiering van sociale kavels of daarmee gelijkgestelde bouwgronden.”³

3.2.4. Met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ wordt de Vlaamse Regering ermee belast de verordeningen en besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van uitvoering te verlenen. Dit houdt in dat de Vlaamse Regering ermee is belast uitvoering te verlenen aan het decreet zonder dat het haar toekomt om op eigen gezag te beslissen om aan sommige bepalingen ervan geen uitvoering te verlenen of de uitvoering en toepassing ervan onmogelijk, onwerkzaam of buitengewoon moeilijk te maken, bijvoorbeeld, door voorwaarden te bepalen die in werkelijkheid onhaalbaar zijn, zodat de uitvoeringsbevoegdheid (die ook een plicht is) wordt “gedenatureerd”. Zonder wijziging van de Vlaamse Wooncode kunnen de ontworpen bepalingen die ertoe strekken het verstrekken van leningen voor de aankoop van gronden en sociale kavels niet langer mogelijk te maken, dan ook geen doorgang vinden.

De Vlaamse Regering dient krachtens artikel 79, § 2, eerste lid, 1° en 4°, van de Vlaamse Wooncode, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, integendeel de voorwaarden te bepalen waaronder voor een in het Vlaamse Gewest gelegen sociale kavel of een bouwgrond die daarmee wordt gelijkgesteld, een bijzondere sociale lening kan worden bekomen, evenals voor de terugbetaling van vroeger aangegane

² Parl.St. VI.Parl. 1996-97, nr. 654/1, 33.

³ Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1848/1, 25.

schulden voor de renovatie, de aankoop of de bouw van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de aanhef wordt nog verwezen naar artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en de dringende noodzakelijkheid. Dit dient te worden vervangen door een verwijzing naar advies 56.106/3 van 20 mei 2014 van de Raad van State, dat werd verstrekt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT