



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.730/3
van 17 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering
van 13 juni 2008 betreffende de verzekering gewaarborgd
wonen’

Op 21 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 mei 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 betreffende de verzekering gewaarborgd wonen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2019.

*

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. Artikel 80, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) luidt thans:

“De Vlaamse regering kan, binnen de perken van de kredieten die daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven, onder de door haar te bepalen voorwaarden en ten belope van een door haar te bepalen bedrag, de terugbetaling van de hoofdsom en de betaling van de interesten van hypothecaire leningen geheel of gedeeltelijk ten laste leggen van het Vlaamse Gewest als de leners niet in staat zijn hun contractuele verplichtingen na te komen ten gevolge van arbeidsongeschiktheid of onvrijwillige werkloosheid of overlijden. De lening moet betrekking hebben op een woning die de lener zelf bewoont of zal bewonen en waarvan de verkoopwaarde niet hoger ligt dan het bedrag dat de Vlaamse regering bepaalt. De lener mag bovendien geen andere woning in volle eigendom bezitten, tenzij ze ongeschikt is.”

Het Vlaams Parlement heeft op 24 april 2019 een voorstel van decreet aangenomen ‘houdende wijziging van artikel 80 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de uitbreiding van de verzekering gewaarborgd wonen met bescherming tegen inkomensverlies van zelfstandigen ingevolge onvrijwillige stopzetting van hun activiteit’,¹ waarmee beoogd wordt deze regeling uit te breiden tot zelfstandigen die hun activiteit onvrijwillig stopzetten. Artikel 2 van dat decreet luidt:

“In artikel 80, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gewijzigd bij het decreet van 20 december 2002, worden de woorden ‘arbeidsongeschiktheid of onvrijwillige werkloosheid of overlijden’ vervangen door de woorden ‘arbeidsongeschiktheid, onvrijwillige werkloosheid, onvrijwillige stopzetting van een zelfstandige activiteit of overlijden’.”

In het verlengde hiervan strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 ‘betreffende de verzekering gewaarborgd wonen’ te wijzigen teneinde de te verzekeren risico’s uit te breiden met “het risico van de zelfstandige die ten gevolge van de onvrijwillige stopzetting van zijn zelfstandige activiteit niet in staat is de contractuele verplichtingen na te komen die voortvloeien uit een lening voor de bouw, de koop, de koop met renovatie of de renovatie van zijn enige woning” (artikel 2 van het ontwerp). De voorwaarden van en de nadere regelen voor de verzekering gewaarborgd wonen worden hieraan aangepast (artikelen 3 tot 6), evenals de nadere regelen voor de tegemoetkoming (artikelen 7 tot 9).

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1912/3. Dit decreet is nog niet bekendgemaakt op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 80, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd bij het voormelde artikel 2 van het decreet ‘houdende wijziging van artikel 80 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de uitbreiding van de verzekering gewaarborgd wonen met bescherming tegen inkomensverlies van zelfstandigen ingevolge onvrijwillige stopzetting van hun activiteit’.

VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de verwerking van de persoonsgegevens.²

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

4.2. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding op 18 februari 2019 de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies heeft gevraagd over het voorliggende ontwerp.

De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft die adviesaanvraag overgemaakt aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, die op 9 april 2019 advies heeft gegeven.

4.3. Zonder uitspraak te doen over de vraag of deze handelwijze in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels,³ moet worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp wordt getoetst aan de voormelde verordening.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Het ontwerp strekt ertoe de verzekering gewaarborgd wonen waarin het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 voorziet uit te breiden tot het geval van de zelfstandige

² Zie bv. de artikelen 6 en 9 van het ontwerp, waarin de stukken worden bepaald die de aanvraag voor de verzekering en de aanvraag voor de tegemoetkoming moeten bevatten.

³ Zie dienaangaande adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2648/001, 106-121.

die onvrijwillig zijn zelfstandige activiteit stopzet. Er wordt evenwel niet voorzien in een verzekering in geval van overlijden.

5.2. In advies 44.493/3 van 20 mei 2008 over het ontwerp dat tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 heeft geleid merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, nochtans het volgende op:

“Het voornoemde artikel 80 van de Vlaamse Wooncode werd gewijzigd bij het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003. Die wijziging komt hierop neer dat de in artikel 80 vervatte regeling wordt uitgebreid tot het geval waarin de contractuele verplichtingen van de ontleners niet kunnen worden nagekomen ten gevolge van overlijden.

Opgemerkt moet worden dat het ontwerp geen regeling bevat in verband met die hypothese van het overlijden van de ontlener(s).

De gemachtigde heeft bevestigd dat dit bewust gebeurt, omdat die hypothese beter wordt geregeld in een afzonderlijk besluit, gezien de fundamenteel verschillende aard van de betrokken risico's. Volgens diezelfde gemachtigde is er evenwel geen concreet vooruitzicht op die afzonderlijke regeling doch '[blijft] het de betrachting (...) om na te gaan in hoeverre het beleidsmatig, maar ook budgettair haalbaar is om het afsluiten van schuldsaldoverzekeringen aan te moedigen'.

De Raad van State wenst eraan te herinneren dat hij in advies 35.541/3 van 8 juli 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 ook op deze leemte heeft gewezen en dat de toenmalige gemachtigde ook heeft verklaard dat dit het voorwerp zou uitmaken van een latere regeling.

Er dient de stellers van het ontwerp dan ook op te worden gewezen dat, nu de decreetgever de in artikel 80 van de Vlaamse Wooncode vervatte regeling heeft uitgebreid tot het geval waarin de contractuele verplichtingen van de ontleners niet kunnen worden nagekomen ten gevolge van overlijden, zij zullen moeten nagaan of voor het uitblijven van een regeling dienaangaande, wel een deugdelijke verantwoording kan worden gegeven, mede in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.”

5.3. Gevraagd waarom, in het licht van het voorgaande, niet in een regeling wordt voorzien in geval van overlijden, antwoordde de gemachtigde:

“De mogelijkheid om de verzekering gewaarborgd wonen uit te breiden wanneer de ontleners hun contractuele verplichtingen niet kunnen nakomen in het geval van overlijden werd ingevoegd bij programmadecreet in 2002. Deze mogelijkheid tot uitbreiding werd ingevoerd om ontleners die (meestal om gezondheidsredenen) geen schuldsaldoverzekering kunnen aangaan, een oplossing te kunnen bieden. Inmiddels heeft de verzekeringssector al zelf voor oplossingen gezocht om ontleners die (meestal om gezondheidsredenen) geen schuldsaldoverzekering kunnen aangaan, alsnog een schuldsaldoverzekering te kunnen laten aangaan. Een ontlener die vindt dat de voorgestelde premie voor de schuldsaldoverzekering te hoog is, kan stellen dat de verzekeraar zich moet richten tot zijn herverzekeraar, of de ontlener kan zich zelf richten tot het opvolgingsbureau voor de tarifiering, of de Compensatiekas kan tussenkomen. Daar de verzekeringssector zelf al in een oplossing heeft voorzien, werd deze uitbreiding niet meegenomen bij de huidige wijziging van het BVR. Dit verantwoordt de gedeeltelijke uitvoering van de decretale bepaling, zodat er bijgevolg geen sprake is van discriminatie.”

5.4. Het antwoord van de gemachtigde lijkt erop neer te komen dat definitief wordt afgezien van een regeling in geval van overlijden omdat een dergelijke regeling niet langer als noodzakelijk wordt ervaren.

Het gegeven dat, zoals de gemachtigde aanvoert, “de verzekeringssector zelf al in een oplossing heeft voorzien”, neemt echter niet weg dat artikel 80 van de Vlaamse Wooncode nog steeds gewag maakt van een tussenkomst in geval van overlijden. Het decreet ‘houdende wijziging van artikel 80 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de uitbreiding van de verzekering gewaarborgd wonen met bescherming tegen inkomensverlies van zelfstandigen ingevolge onvrijwillige stopzetting van hun activiteit’ heeft de toepasselijkheid van die regeling in geval van overlijden recentelijk nog eens bevestigd.

Bovendien blijkt nergens uit dat de decreetgever de mogelijkheid om in een verzekering gewaarborgd wonen te voorzien, heeft willen beperken tot het geval dat een lener om gezondheids- of andere redenen niet in staat was om een schuldschaldoverzekering aan te gaan. Meer in het algemeen moet worden vastgesteld dat het gegeven dat de verzekeringssector zelf al bepaalde risico’s dekt, bijvoorbeeld ingeval van arbeidsongeschiktheid, niet heeft verhinderd dat die risico’s toch onder het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 zijn gebracht. Enkel voor het geval van het overlijden is dat niet gebeurd.

Nog los van de vraag of een dergelijke handelwijze niet neerkomt op een door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ verboden opschorting van een decretale bepaling,⁴ moet worden vastgesteld dat de door de gemachtigde aangevoerde verantwoording het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het uitblijven van een regeling in geval van overlijden, niet kan rechtvaardigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar 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’.

Vermits het ontwerp niet strekt tot wijziging van het voormelde besluit, en dat besluit er ook geen rechtsgrond voor biedt, moet die verwijzing worden geschrapt.

⁴ Zie RvS 28 februari 2019, nr. 243.847, *BVBA 't Lozerhof*.

Artikel 4

7.1. Artikel 4, 1°, van het ontwerp strekt tot invoeging van een nieuw tweede lid in artikel 4, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, naar luid waarvan de lener geen andere woning in volle eigendom mag bezitten, tenzij die woning ongeschikt is.

Artikel 80, eerste lid, derde zin, van de Vlaamse Wooncode bepaalt evenwel reeds dat de lener geen andere woning in volle eigendom mag bezitten, tenzij ze ongeschikt is.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”).

7.2. Naar luid van artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, dat het derde lid wordt, mag de verkoopwaarde van de woning, eventueel na de uitvoering van de geplande werkzaamheden, niet hoger zijn dan 320.000 euro. Volgens het derde lid van die bepaling, dat het vierde lid wordt, wordt dit bedrag verhoogd met 15% wanneer de woning is gelegen in het werkgebied van Vlabinnvest APB. Artikel 4, 2°, van het ontwerp strekt ertoe die verhoging ook op andere gebieden toe te passen.

Gevraagd om deze bepaling te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, antwoordde de gemachtigde:

“Op basis van een onderzoeksopdracht van het Steunpunt Wonen (Regionale differentiatie maximale verkoopwaarden in het stelsel van de bijzondere sociale leningen en de erkende kredietmaatschappijen van midden 2017), blijkt in welke gemeenten de verkoopwaarden hoger liggen. In het huidige BVR wordt enkel in een verhoging van de verkoopwaarde voorzien voor de woningen gelegen in het Vlabinvestgebied. Uit voormelde studie blijkt dat gemiddelde verkoopwaarde in de betreffende gemeenten, net zoals de gemiddelde verkoopwaarde in Vlabinvestgebied, in vergelijking met de gemiddelde verkoopwaarde in de rest van de gemeenten van het Vlaamse Gewest, de verhoging met 10% verantwoordt.”

Gelet op het voorgaande, lijkt het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, redelijk verantwoord.

Artikel 6

8.1. In het ontworpen artikel 6, § 1, 2°, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 moet worden verwezen naar “artikel 3, eerste lid, 3°, a)” (in plaats van “b”), van hetzelfde besluit.

8.2. Vermits in het ontworpen artikel 6, § 1, 7° en 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 niet zozeer de stukken worden bepaald die de aanvraag moet bevatten, maar veeleer de gegevens die het agentschap Wonen-Vlaanderen kan opvragen, strekt het tot aanbeveling om die punten om te vormen tot het tweede en het derde lid van die bepaling.

Artikel 10

9.1. Artikel 10 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit. De datum waarop dit besluit in werking treedt, ontbreekt evenwel.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt inderdaad geen retroactiviteit beoogd. Wel is het zo dat de inwerkingtreding van dit besluit samen hangt met de datum waarop de opdracht zal gegund worden aan een verzekeraar. Dit besluit zal pas in werking treden op de datum dat de opdracht van de verzekeraar start. Deze datum zal pas gekend zijn op het ogenblik van de gunning van de opdracht.”

En verder:

“In het bestek werden een aantal percelen opgenomen. Voor elke perceel werden de voorwaarden en de doelgroepen bepaald. Aan de inschrijvers werd gevraagd om een premiepercentage op te geven voor één of meerdere van de volgende percelen:

1. Perceel 1 (verplicht): voor een eenmalige verzekeringspremie krachtens het vermeld besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008; (= huidig geldend besluit)

2. Perceel 2 (verplicht): voor een eenmalige verzekeringspremie krachtens het vermeld besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, met de wijzigingen die worden beschreven in bijlage 5; (= huidig geldend besluit met enkele aanpassingen van technische aard)

3. Perceel 3: voor een eenmalige verzekeringspremie krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, met wijzigingen die worden beschreven in bijlage 6; (= huidig geldend besluit maar met aanpassing van de tewerkstellingsvoorwaarde in die zin dat er 10 dagen onderbreking wordt toegestaan)

4. Perceel 4: voor een eenmalige verzekeringspremie krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, met de wijzigingen die worden beschreven in bijlage 7; (= perceel 3 met uitbreiding naar zelfstandigen voor inkomensverlies door onvrijwillige stopzetting bij zelfstandigen)

5. Perceel 5: voor een eenmalige verzekeringspremie krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008, met de wijzigingen die worden beschreven in bijlage 8. (= perceel 4 met bijkomende uitbreiding van de dekking naar uitzendkrachten)

Zoals gemeld in de nota aan de Vlaamse Regering kan de haalbaarheid van de voorgestelde wijzigingen maar beoordeeld worden als de biedingen van de verzekeraars

gekend zijn. De Vlaamse Regering zal beslissen welke uitbreidingen zij doorvoert en voor welk perceel zal gegund worden.”

Gevraagd of dit betekent dat het te nemen besluit niet in werking zou treden wanneer de biedingen van de verzekeraars niet “haalbaar” blijken te zijn, antwoordde de gemachtigde:

“Dat is inderdaad mogelijk. De gevolgde werkwijze via de open procedure heeft als doel om na te gaan of en tegen welke voorwaarden de verzekeraars bereid zijn om de verschillende mogelijkheden qua verzekerd risico te verzekeren. Inschrijvers werden gevraagd om in ieder geval een offerte te doen voor een verzekering gewaarborgd wonen zonder aanpassingen van de regelgeving. Het is echter niet zo dat de overheid verplicht is te gunnen. Als de premies te hoog zijn, kan de Vlaamse Regering beslissen om de regeling stop te zetten of tijdelijk op te schorten in afwachting van het resultaat van een nieuwe open procedure.”

9.2. Indien alsnog zou worden beslist om van de ontworpen regeling af te zien, zal het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit redelijk moeten kunnen worden verantwoord, nog los van de vraag of een dergelijke handelwijze bestaanbaar is met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (zie opmerking 5.4).

Omgekeerd zal er moeten worden op toegezien dat het te nemen besluit niet in werking treedt voor het decreet ‘houdende wijziging van artikel 80 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de uitbreiding van de verzekering gewaarborgd wonen met bescherming tegen inkomensverlies van zelfstandigen ingevolge onvrijwillige stopzetting van hun activiteit’, dat er rechtsgrond voor biedt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT