



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.891/1/V
van 10 september 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het algemeen reglement van de leningen van de VMSW aan sociale huisvestingsmaatschappijen en aan andere woonactoren en tot bepaling van de voorwaarden waaronder leningen met rentevermindering worden verstrekt aan sociale verhuurkantoren’

Op 27 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 10 september 2020,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het algemeen reglement van de leningen van de VMSW aan sociale huisvestingsmaatschappijen en aan andere woonactoren en tot bepaling van de voorwaarden waaronder leningen met rentevermindering worden verstrekt aan sociale verhuurkantoren’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe de voorwaarden te bepalen voor de toekenning, de uitbetaling en de terugbetaling van de leningen die de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) verstrekt (artikelen 4 tot 15 van het ontwerp), evenals de voorwaarden voor het verstrekken van leningen om tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen van sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingmaatschappijen (artikelen 16 en 17).

Er wordt bepaald op welke leningen het te nemen besluit van toepassing (artikel 2) en niet van toepassing (artikel 3) is. Vervolgens wordt de minister bevoegd voor het woonbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de voorwaarden voor de toekenning en uitbetaling van de leningen die de VMSW verstrekt vast te stellen (artikel 4). Voorts wordt bepaald onder welke voorwaarden de VMSW kortingen kan toestaan (artikelen 5 en 6) en leningen kan weigeren (artikel 7), wordt de vaststelling van het leningsbedrag (artikel 8), de vervroegde terugbetaling (artikelen 9 tot 11), de informatieverplichtingen in hoofde van de ontlener (artikel 12), de overdracht van de lening (artikel 13) en de betaling van belastingen, taksen en voorheffingen (artikel 14) geregeld, en wordt de bevoegde rechtbank bepaald (artikel 15). Ten slotte worden de voorwaarden voor het verstrekken van leningen om tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen geregeld (artikelen 16 en 17).

Het ontwerp strekt ten tweede tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 ‘houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren’, teneinde te bepalen wanneer sociale verhuurkantoren het jaarverslag en de financiële planning moeten indienen (artikel 18).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 20). Er wordt evenwel in een overgangsregeling voorzien voor leningen toegekend op basis van de reglementeringen die voorafgingen aan de invoering van het algemeen reglement van de leningen 12/2007 en voor leningen toegekend op basis van het voormelde algemeen reglement (artikel 19).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de aanhef ervan wordt voor het ontworpen besluit, enerzijds, een beroep gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

en, anderzijds, rechtsgrond gezocht in de artikelen 33, § 1, derde lid, 6°, en vijfde lid, 34, § 1, eerste lid, 2°, en tweede lid, 4°, 44, eerste lid, en 56 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode).

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op leningen die bestemd zijn om bijzondere sociale leningen of sociale leningen, als vermeld in artikel 33, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode te financieren (artikel 2, eerste lid, 1°, van het ontworpen besluit), vindt het rechtsgrond in die bepaling van de Vlaamse Wooncode.¹ In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder de VMSW gewaarborgde kredieten kan toestaan aan de instanties die bijzondere sociale leningen of sociale leningen verstrekken.

In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op leningen bestemd voor sociale huisvestingmaatschappijen (artikel 2, eerste lid, 3°, en – voor zover het de sociale huisvestingmaatschappijen betreft – 4°, van het ontworpen besluit), vindt het rechtsgrond in artikel 44, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering, op voorstel van de VMSW, in een algemeen reglement de voorwaarden vastlegt voor het aangaan van leningen bij de VMSW door sociale huisvestingmaatschappijen.

In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op leningen bestemd om tijdelijke liquiditeitstekorten van sociale verhuurkantoren als vermeld in artikel 33, § 1, derde lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode, op te vangen (artikel 2, eerste lid, 4°, van het ontworpen besluit), vindt het rechtsgrond in die bepaling van de Vlaamse Wooncode, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder leningen met rentevermindering aan sociale verhuurkantoren worden verstrekt.

3.3. Gevraagd naar de rechtsgrond voor de regeling voor leningen bestemd om een of meer sociale woonprojecten, als vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 32°, van de Vlaamse Wooncode, te financieren (artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontworpen besluit), verwijst de gemachtigde eveneens naar artikel 44, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode.

Dit kan enkel worden aanvaard voor zover het om leningen aan sociale huisvestingmaatschappijen gaat. Sociale woonprojecten kunnen echter ook worden gerealiseerd door andere actoren, zoals andere sociale woonorganisaties dan de sociale

¹ De gemachtigde liet echter weten dat: “(...) in uitvoering van artikel 33, §1, vijfde lid, van de VWC (‘De VMSW kan, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, gewaarborgde kredieten toestaan aan de instanties die bijzondere sociale leningen of sociale leningen toestaan als vermeld in artikelen 78 en 79.’) (...) nog geen leningen [zijn] toegekend en (...) door de Vlaamse regering ook nog nergens voorwaarden over [zijn] vastgesteld. In die zin kan in artikel 2, eerste lid van het ontwerpbesluit tot vaststelling van het algemeen reglement van de leningen punt 1° geschrapt worden. Mocht er in de toekomst voor geopteerd worden om in uitvoering van artikel 33, §1, vijfde lid van de VWC toch nog leningen toe te kennen, moet dit sowieso geregeld worden met een BVR en kan dit dan ook worden toegevoegd aan het algemeen reglement van de leningen.” Indien artikel 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt geschrapt, moet ook de verwijzing naar die bepaling in artikel 10, eerste lid, 3°, worden weggelaten.

huisvestingmaatschappijen,² gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en welzijnsverenigingen.³ In zoverre het om leningen met renteverminderingen gaat, kan de regeling ervan in het ontworpen besluit evenwel rechtsgrond vinden in artikel 34, § 1, tweede lid, 4°, van de Vlaamse Wooncode. Voor de regeling betreffende de overige leningen moet een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met artikel 33, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de VMSW ermee wordt belast de voormelde actoren inzake sociale woonprojecten en het beheer van hun sociaal woningpatrimonium te ondersteunen op, onder meer, financieel vlak, en met artikel 34, § 1, eerste lid, 2°, van diezelfde code, naar luid waarvan de VMSW om doeleinden die te maken hebben met, onder meer, het sociaal woonaanbod en het bescheiden huuraanbod, aan de voormelde actoren financiële middelen kan voorschieten.

3.4. In de artikelen 16, § 4, en 17, § 3, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingmaatschappijen waaraan met toepassing van die artikelen een lening wordt verstrekt, voor de duur van de lening worden begeleid door de begeleidingscommissie. Hiermee wordt bedoeld “het orgaan binnen de VMSW dat de financiële situatie van de sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren opvolgt en, in overleg met de betrokken woonactoren, de woonactor met een zwakke financiële situatie begeleidt en ondersteunt in [zijn] traject naar een structureel gezonde financiële situatie” (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

De gemachtigde preciseerde dienaangaande:

“De begeleidingscommissie is een intern orgaan binnen de VMSW dat de financiële situatie van SHM’s en de SVK’s opvolgt en hen ook ondersteunt. Dergelijk orgaan vloeit voort uit de taakstelling die is gegeven aan de VMSW in artikel 33, tweede lid, en derde lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode.”

In zoverre de begeleidingscommissie een bestaand orgaan is binnen de VMSW – en de ontworpen regeling er niet toe strekt die commissie zelf op te richten, waarvoor er geen rechtsgrond zou zijn – kan voor die bepalingen een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met artikel 33, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

3.5. Artikel 18 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 56, § 5, van de Vlaamse Wooncode. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure vast te stellen voor de erkenning van huurdiensten en de intrekking van de erkenning en om aanvullende voorwaarden op te leggen om erkend te worden als huurdienst, onder meer wat representativiteit, schaalgrootte en regionale spreiding betreft.

² Luidens artikel 2, § 1, eerste lid, 26°, van de Vlaamse Wooncode moet onder “sociale woonorganisaties” worden verstaan: “de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersbond”.

³ Zie artikel 33, § 1, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van het ontwerp moet nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.⁴ In het opschrift moet het concrete onderwerp ervan duidelijk worden zodat het onderwerp van het nemen besluit de lezer onmiddellijk duidelijk is, en elk aspect van het onderwerp moet er in aan bod komen zodat bij de lezer geen verwarring kan ontstaan omtrent de juiste strekking van het onderwerp van die tekst.

In dit geval wordt in het opschrift van het ontwerp enkel gewag gemaakt van de vaststelling van het algemeen reglement van de leningen van de VMSW en de voorwaarden waaronder leningen met rentevermindering worden verstrekt aan sociale verhuurkantoren. Er wordt niet vermeld dat daarnaast ook de voorwaarden voor het verstrekken van leningen om tijdelijke liquiditeitstekorten van sociale huisvestingmaatschappijen op te vangen, wordt geregeld en dat het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 wordt gewijzigd.

Het opschrift van het ontwerp moet worden vervangen door een algemenere formulering die ook die elementen omvat.

Aanhef

5.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor wordt opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

5.2. Vermits naar luid van artikel 44, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode de Vlaamse Regering het algemeen reglement vaststelt op voorstel van de VMSW, moet in de rubriek ‘Vormvereisten’ gewag worden gemaakt van de beslissing van de raad van bestuur van de VMSW van 17 december 2019 waarbij het algemeen reglement werd “vastgesteld”. Die beslissing maakt immers het hiervoor vermelde voorstel uit.

Artikel 4

6.1. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning en uitbetaling van de leningen die de VMSW verstrekt “overeenkomstig dit besluit” en voor de terugbetaling ervan.

Vermits in het tweede lid van die bepaling wordt vermeld op welke leningen die de VMSW verstrekt, het te nemen ministerieel besluit van toepassing zal zijn, kunnen de woorden “overeenkomstig dit besluit” beter worden weggelaten.

⁴ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 50.

6.2. In artikel 4, tweede lid, wordt bepaald op welke leningen het voormelde ministerieel besluit van toepassing zal zijn. De gemachtigde verleende dienaangaande de volgende verduidelijking:

“In artikel 2, eerste lid, wordt de draagwijdte van het algemeen reglement van de leningen vastgesteld door de verschillende soorten kredieten op te sommen die de VMSW in uitvoering van de Vlaamse Wooncode kan toekennen. In artikel 4, tweede lid, wordt verwezen naar die leningen die verder zijn uitgewerkt in een BVR. Het gaat dus niet over een bijkomende of andere soort van leningen, maar wel om een verdere uitwerking van diezelfde leningen.”

De gemachtigde stelde eveneens voor om de inleidende zin van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp als volgt te verduidelijken:

“Het besluit dat krachtens het eerste lid is vastgesteld, legt de voorwaarden vast voor de toekenning, de uitbetaling en de terugbetaling van de leningen die de VMSW verstrekt, vermeld in.”

Hiermee kan worden ingestemd.

6.3. Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 1994 ‘houdende regeling tot de toekenning van subsidies aan de Vlaamse huisvestingsmaatschappij voor de financiering van haar investeringsprogramma’ en artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten’, waarnaar wordt verwezen in artikel 4, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp, zijn niet langer van toepassing, zodat ook geen leningen met toepassing van die bepalingen kunnen worden toegekend.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Die besluiten bestaan inderdaad niet meer maar de leningen die hieronder werden toegekend, moeten wel nog aflopen. Om voor deze stelsels ook nog bepaalde modaliteiten te kunnen vaststellen, werden deze hier opgesomd.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH