



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.261/3
van 21 mei 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Wonen,
Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van 26 november 2020 tot vaststelling van
het basisreglement van de leningen van de Vlaamse
Maatschappij voor Sociaal Wonen'

Op 21 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 november 2020 tot vaststelling van het basisreglement van de leningen van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 mei 2026.

*

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 minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 november 2020 ‘tot vaststelling van het basisreglement van de leningen van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen’. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat aldus wordt beoogd dat besluit aan te passen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2026 ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de huurprijsberekening voor sociale huurwoningen, de herinvesteringsverplichting en financiering van sociale woonprojecten’.

Hiertoe wordt in artikel 1 van het ministerieel besluit van 26 november 2020 de definitie van het begrip “bescheiden woonaanbod” opgeheven en wordt een definitie van het begrip “Euribor” toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp), waardoor de bestaande definitie van het laatstvermelde begrip in artikel 4 van het ministerieel besluit van 26 november 2020 kan worden opgeheven (artikel 2). Er wordt bepaald dat voor zogenaamde FS4-leningen de kapitaalaflossingen in de theoretische aflossingstabel starten op het einde van het eerste (in plaats van het tweede) jaar en dat de rentevoet wordt bepaald overeenkomstig artikel 5.44, § 2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 3). De procedure wordt gewijzigd om de maximale opnameperiode van een lening te verlengen (artikel 4).

Leningen voor het opvangen van tijdelijke liquiditeitstekorten moeten niet langer kortlopend zijn, maar de ontlener moet op het eerste verzoek een hypotheek in eerste rang verlenen (artikel 5).

De regeling van de leningen bestemd om een of meer sociale woonprojecten of basiskoten te financieren wordt aangepast aan het gegeven dat met die lening gefinancierde infrastructuurwerken voortaan kunnen worden overgedragen aan het openbaar domein (artikel 6). Voorts wordt wat die leningen betreft de regeling van de FS3-bulletrekening opgeheven (artikel 7), en worden de voorwaarden bepaald waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) een marktconforme FS4-lening op 33 jaar met een tussenkomst (artikel 8) of een marktconforme lening op maximaal 33 jaar tegen een variabele of vaste rentevoet (artikelen 9 en 10) kan toekennen, waarbij onder meer de maximale opnameperiode van vijf op tien jaar wordt gebracht. De voorwaarden waaronder de VMSW een lening Rollend Grondfonds op 33 jaar kan verstrekken, worden hieraan aangepast (artikel 11) en er wordt bepaald dat FS3-leningen die werden toegekend vóór 12 september 2025, vervroegd kunnen worden afgelost op iedere interestvervaldag (artikel 12).

Ten aanzien van leningen ter financiering van de opdrachten van woonmaatschappijen en voor de overdracht van onroerende goederen wordt in gelijkaardige wijzigingen voorzien (artikelen 13 tot 16).

Ten slotte worden twee slotbepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 2020 opgeheven (artikel 17).

Een aantal bepalingen van het te nemen besluit hebben uitwerking met ingang van 12 september 2025, terwijl een aantal andere ervan in werking treden op de dag van de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad (artikel 19). Er wordt evenwel in een overgangsregeling voorzien voor de marktconforme leningen die verstrekt zijn vóór de inwerkingtreding van de artikelen 9, 10, 13 en 14 (lees: “14 en 15”)¹, van het te nemen besluit (artikel 18).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt vooreerst rechtsgrond in het in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vermelde artikel 4.62, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Luidens die bepaling legt de minister bevoegd voor het woonbeleid (hierna: de minister), op voorstel van de raad van bestuur van de VMSW, de voorwaarden vast voor de toekenning en uitbetaling van de leningen die de VMSW verstrekt en voor de terugbetaling ervan.

Het ontwerp vindt bijkomend rechtsgrond in artikel 5.44, § 4, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. In die bepaling wordt de minister eveneens gemachtigd om, op voorstel van de raad van bestuur van de VMSW, in een basisreglement de voorwaarden vast te leggen voor de toekenning en uitbetaling van de leningen die de VMSW verstrekt conform dat artikel en voor de terugbetaling ervan.

3.2. De voormelde bepalingen van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4.48, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, waarin onder meer wordt bepaald dat de Vlaamse Regering in een algemeen reglement de voorwaarden vastlegt voor het aangaan van de in die bepaling vermelde leningen bij de VMSW.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontworpen artikel 5, derde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 2020 (artikel 3, 3°, van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van “een lening als vermeld in artikel 5.44, §2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021”. In de ontworpen artikelen 15, 3°, en 19, tweede lid, 3°, van hetzelfde besluit (artikelen 8, 3°, en 11, 2°, van het ontwerp) wordt verwezen naar “een rentevoet als vermeld in artikel 5.44, §2 en §3, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021”.

¹ Zie opmerking 10.1.

Hierop gewezen bevestigde de gemachtigde dat met de aangehaalde bepalingen enkel wordt beoogd te verwijzen naar de regeling in artikel 5.44, § 2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, naar luid waarvan de kapitaalaflossingen op de markconforme lening die de VMSW verstrekt, overeenstemmen met de kapitaalaflossingen op een theoretische lening voor hetzelfde bedrag en met dezelfde looptijd, maar met een negatieve rentevoet van -2% waarvan de annuïteiten jaarlijks met 2% toenemen. Bijgevolg moet in de voormelde ontworpen bepalingen op eenvormige wijze gewag worden gemaakt van “een rentevoet als vermeld in artikel 5.44, § 2, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021”.

5. In de artikelen 6, 15 en 16 van het ontwerp moet de wetshistoriek worden vermeld van de artikelen 12, 28 en 32, derde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 2020, tot wijziging waarvan die bepalingen strekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar artikel 5.44, § 4, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

6.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ schrijve men in het eerste streepje “leningen” (in plaats van “lenigen”).

Artikel 6

7. In het ontworpen artikel 12, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 2020 (artikel 6, 2°, van het ontwerp) wordt de hypotheek geregeld in het geval van leningen die worden verstrekt voor de financiering van infrastructuurwerken die nadien worden overgedragen aan het openbaar domein.

De gemachtigde preciseerde dat die regeling betrekking heeft op de in artikel 5.23, 2°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bedoelde infrastructuurwerken, die overeenkomstig artikel 5.24 van diezelfde codex alleen gesubsidieerd worden als ze samen met de grond waarin of waarop ze worden uitgevoerd, binnen de termijn die door de Vlaamse Regering wordt bepaald, worden overgedragen aan de gemeente om in het gemeentelijk openbaar domein te worden opgenomen, of aan een door de gemeente aangewezen rioolbeheerder die instaat voor het beheer en onderhoud van de rioleringen in de gemeente. Het is raadzaam om dit in de ontworpen regeling te preciseren, bijvoorbeeld door te schrijven “infrastructuurwerken die nadien overeenkomstig artikel 5.24 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden overgedragen aan het openbaar domein”.

Artikel 12

8. Het ontworpen artikel 21/1 van het ministerieel besluit van 26 november 2020 voorziet in een regeling “[v]oor de gesubsidieerde leningen die werden toegekend voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen, ter uitvoering van artikel 5.44, §2 en §3, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van kracht op 11 september 2025”.

Uit de toenmalige versie van artikel 5.44, § 1, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 blijkt dat de leningen bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel ook kunnen worden verstrekt voor de financiering van verwervingen van bepaalde onroerende goederen. Gevraagd of het toepassingsgebied van de ontworpen regeling in het licht daarvan niet ruimer moet worden gesteld dan leningen toegekend “voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen”, antwoordde de gemachtigde:

“Met de ‘bouw en renovatie van sociale huurwoningen’ wordt ook de aankoop van de onroerende goederen meegenomen waarop de nieuwe sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Er kan immers enkel een gesubsidieerde lening voor de aankoop van een onroerend goed worden toegekend als er effectief sociale huurwoningen op worden gerealiseerd.”

Het is echter niet vanzelfsprekend dat de woorden “de bouw en renovatie van sociale huurwoningen” ook betrekking hebben op de verwerving van onroerende goederen. Bijgevolg zou in de ontworpen regeling ook gewag moeten worden gemaakt van de in artikel 5.44, § 1, van het Besluit Vlaamse Codex van 2021 bedoelde verwervingen, of zou de zinsnede “voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen” moeten worden weggelaten, zodat het duidelijk is dat alle leningen toegekend ter uitvoering van artikel 5.44, §§ 2 en 3, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden bedoeld.

Artikel 17

9. Artikel 17 van het ontwerp strekt tot opheffing van de artikelen 34 en 35 van het ministerieel besluit van 26 november 2020. Vermits die artikelen de enige bepalingen zijn van hoofdstuk 6 (‘Slotbepaling’) van dat ministerieel besluit, kan evengoed het gehele hoofdstuk worden opgeheven.

Artikel 18

10. Luidens artikel 18 van het ontwerp blijven voor de marktconforme leningen die vóór de inwerkingtreding van de artikelen 9, 10, 13 en 14, van het te nemen besluit zijn verstrekt, de artikelen 16, 17, 27 en 28 van het ministerieel besluit van 26 november 2020, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van de artikelen 9, 10, 13 en 14 van het te nemen besluit, van toepassing.

10.1. Gelet op de verwijzing in de ontworpen bepaling naar artikel 28 van het ministerieel besluit van 26 november 2020, moet worden verwezen naar de artikelen 9, 10, 14 en 15 van het ontwerp (in plaats van naar de artikelen 9, 10, 13 en 14). Het is immers artikel 15 van het ontwerp dat strekt tot wijziging van artikel 28 van het ministerieel besluit van 26 november 2020.

10.2. Gevraagd waarom in artikel 18 van het ontwerp gewag wordt gemaakt van marktconforme leningen, antwoordde de gemachtigde:

“De VMSW kent altijd ‘marktconforme’ leningen toe, dus er wordt steeds een bepaalde marktrentevoet aangerekend. Als het dan over een gesubsidieerde lening gaat (zoals de FS4-lening) wordt jaarlijks een tussenkomst (rentesubsidie) in de leningslast uitbetaald zodat het een lening wordt met een negatieve rentevoet van -2%. In die zin is het aangewezen om voor de duidelijkheid over ‘marktconforme leningen’ te spreken. In het Besluit Vlaamse Codex Wonen wordt ook steeds over ‘marktconforme lening’ gesproken.”

In de artikelen 16 en 17 van het ministerieel besluit van 26 november 2020, die worden gewijzigd door de in artikel 18 van het ontwerp vermelde artikelen 9 en 10, wordt inderdaad gewag gemaakt van marktconforme leningen. Dat is echter niet het geval voor de artikelen 27 en 28 van het ministerieel besluit van 26 november 2020, waarin enkel gewag wordt gemaakt van een lening. Indien het in alle gevallen gaat om “marktconforme” leningen kan dit woord behouden blijven in artikel 18 van het ontwerp, maar zou omwille van de uniformiteit – door middel van een aanvulling van de artikelen 14 en 15 van het ontwerp – in de artikelen 27 en 28 van het ministerieel besluit van 26 november 2020 ook moeten worden verduidelijkt dat het gaat om een marktconforme lening.

Artikel 19

11.1. Luidens artikel 19, eerste lid, van het ontwerp hebben de artikelen 3, 3°, 8, 1°, 2° en 3°, en 11, 2°, van het te nemen besluit uitwerking met ingang van 12 september 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

11.2. Wat de artikelen 3, 3°, 8, 3°, en 11, 2°, van het ontwerp betreft, die betrekking hebben op de toepasselijke rentevoet, verantwoordde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“Artikel 83, tweede lid van het FS4-besluit bepaalt een retroactieve werking voor een aantal bepalingen van het FS4-besluit zodat reeds vanaf 12 september 2025 een FS4-lening kon worden toegekend aan woonmaatschappijen voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen. Deze retroactieve werking levert inderdaad een voordeel op voor de betrokken leners aangezien de rentevoet van de nieuwe FS4-lening een negatieve rentevoet is van -2% en voordien was die -1%. De genoemde artikelen van het voorliggend ontwerp van ministerieel besluit zijn de verdere uitvoering van die bepalingen over de FS4-lening en dienen bijgevolg ook retroactief in werking te treden.”

In het licht van deze verantwoording kan de terugwerkende kracht voor de artikelen 3, 3°, 8, 3°, en 11, 2°, van het ontwerp worden aanvaard.²

11.3. Wat artikel 8, 1° en 2°, van het ontwerp betreft, dat betrekking heeft op de vervanging van FS3-leningen door FS4-leningen en de verlenging van de opnameperiode, verantwoordde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“Zoals hierboven aangegeven kan een FS4-lening worden toegekend met ingang vanaf 12 september 2025, in die zin is het belangrijk dat er vanaf die datum dan ook wordt gesproken over een FS4-lening waarbij de tussenkomst is opgetrokken van -1 naar -2%. Daarnaast wordt met artikel 8, 2°, van het ontwerpMB de opnameperiode van een FS4-lening verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit is in het voordeel van de woonmaatschappijen en vloeit voort uit de bijkomende mogelijkheden die werden voorzien voor enerzijds de prefinanciering van studiekosten mogelijk te maken en anderzijds vorm te geven aan de nieuwe werkwijze die wordt geïntroduceerd voor de prefinanciering van de verwerving van onroerende goederen.”

In het licht van de aangehaalde verantwoording kan de terugwerkende kracht die wordt verleend aan artikel 8, 1° en 2°, van het ontwerp worden aanvaard.

12.1. Luidens artikel 19, tweede lid, van het ontwerp treden de artikelen 9, 10, 14 en 15 van het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd waarom voor die bepalingen wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen, antwoordde de gemachtigde:

“De inwerkingtreding van artikel 9, 10, 14 en 15 van het ontwerpMB op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad is bij nader inzien niet noodzakelijk en zal worden geschrapt, waardoor de algemene inwerkingtredingsdatum geldt.”

12.2. Ofschoon in beginsel een inwerkingtreding volgens de gebruikelijke termijn kan worden aanvaard, moet in dit geval worden gewezen op het volgende.

Zoals vermeld (opmerking 2) strekt het ontwerp ertoe het ministerieel besluit van 26 november 2020 aan te passen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2026. Een groot aantal bepalingen van het laatstvermelde besluit treden echter pas in werking op 1 juli 2026,³ waaronder ook artikel 41, 1° en 2°, dat artikel 5.65 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 wijzigt. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“De wijzigingen die artikel 6, 1° en 2°, artikel 8, 7°, artikel 9, 2°, artikel 10, 2°, artikel 11, 5°, artikel 14, 2° en artikel 15, 2°, van het voorliggend ontwerpMB aanbrengen aan een aantal bepalingen van het MB van 26 november 2020, hebben inderdaad betrekking op een wijziging in het FS4-besluit die pas op 1 juli 2026 in werking zal treden. Het is

² Zie adv.RvS 78.751/3 van 3 februari 2026 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2026, opmerking 13.3, waar de Raad van State, afdeling Wetgeving, de terugwerkende kracht heeft aanvaard van de bepalingen van dat besluit waarmee de artikelen 3, 3°, 8, 3°, en 11, 2°, van het ontwerp overeenstemmen.

³ Zie artikel 83, vijfde en zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2026.

bijgevolg inderdaad aangewezen om de opgesomde artikelen ook op 1 juli 2026 in werking te laten treden. Dit zal worden aangepast in het ontwerp van ministerieel besluit.”

Bijgevolg kunnen de door de gemachtigde aangehaalde bepalingen pas op 1 juli 2026 in werking treden.

12.3. Mede gelet op de datum waarop huidig advies wordt gegeven, en teneinde een gefragmenteerde inwerkingtreding te vermijden van een complex reglementair kader, verdient het evenwel aanbeveling om alle bepalingen van het ontwerp waaraan geen terugwerkende kracht wordt verleend, in werking te laten treden op 1 juli 2026, tenzij er voor specifieke bepalingen redenen zouden zijn om in een vroegere inwerkingtreding te voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE