



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.556/3
van 27 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling
van een huurwaarborglening’

Op 26 oktober 2018 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling van een huurwaarborglening’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2018.

*

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 ertoe om, ter uitvoering van artikel 79*bis* van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’¹ (hierna: de Vlaamse Wooncode), te voorzien in een huurwaarborglening.

Het Vlaams Woningfonds wordt gemachtigd om deze lening toe te staan aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden (artikelen 1, eerste lid, 6°, en 2 van het ontwerp). De huurwaarborglening is onderworpen aan de bepalingen van boek VII, titel 4, hoofdstuk 1, en titel 5, van het Wetboek van Economisch Recht, voor zover het te nemen besluit er niet van afwijkt (artikel 3). De toekenningsvoorwaarden voor de huurwaarborglening worden vastgesteld (artikelen 4 en 5) en de aanvraagprocedure (artikelen 6 tot 9) en de terugbetaling ervan (artikelen 10 tot 14) worden geregeld. De kredietgever krijgt bij de bevoegde overheden en instellingen en bij de lokale besturen de noodzakelijke documenten of gegevens over de voorwaarden en verplichtingen die in het te nemen besluit worden vermeld (artikel 15).

Voorts worden een aantal besluiten van de Vlaamse Regering gewijzigd om ze aan te passen aan het Vlaams Woninghuurdecreet of om erin gewag te maken van de huurwaarborglening (artikelen 16 tot 19).

Het te nemen besluit en artikel 37 van het Vlaams Woninghuurdecreet treden in werking op 1 januari 2019 (artikel 20).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 2 tot 15, 18 en 19 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 79*bis* van de Vlaamse Wooncode. Naar luid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen waaronder woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden een renteloze huurwaarborglening kunnen aangaan, om een of meerdere instanties aan te duiden die instaan voor het verstrekken van die lening namens het Vlaamse Gewest en om de toekenningsvoorwaarden vast te stellen van de toelage die het Vlaamse Gewest kan verlenen aan die instantie of instanties ter financiering van de distributie en het beheer van de huurwaarborgleningen. Onder “de voorwaarden (...) waaronder woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden een renteloze huurwaarborglening kunnen aangaan” moeten immers niet alleen de

¹ Ingevoegd bij artikel 72 van het decreet ‘houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan’ (hierna: het Vlaams Woninghuurdecreet), dat op 24 oktober 2018 werd aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/6).

voorwaarden worden begrepen waaraan de aanvrager moet voldoen, hetgeen in de artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit wordt geregeld, maar eveneens de voorwaarden waaraan de regeling van de huurwaarborglening zelf moet voldoen.²

3.2. De artikelen 16 en 17 van het ontworpen besluit, die strekken tot wijziging van de artikelen 37 en 77 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’, vinden rechtsgrond in artikel 97, § 1, van de Vlaamse Wooncode, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden bepaalt aangaande de waarborg die de huurder stelt bij de toewijzing van de sociale huurwoning.

3.3. Voor artikel 19 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ‘houdende de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds’, kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 50, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de toekenningsvoorwaarden te bepalen van de toelage die het Vlaams Woningfonds ontvangt ter financiering van zijn activiteiten.

3.4. Voor het bepalen van de datum van inwerkingtreding van artikel 37 van het Vlaams Woninghuurdecreet in artikel 20 van het ontworpen besluit, biedt artikel 84 van het Vlaams Woninghuurdecreet, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd deze datum te bepalen, rechtsgrond.

3.5. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Vermits evenwel voor alle bepalingen van het ontworpen besluit een rechtsgrond voorhanden is in de voormelde bepalingen van de Vlaamse Wooncode of van het Vlaams Woninghuurdecreet, is het niet nodig om een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van die bijzondere wetsbepaling.

VORMVEREISTEN

4. Over het ontwerp werd op 30 oktober 2018 advies gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op de datum van dit advies heeft die instantie zijn advies nog niet gegeven.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

² Zie de toelichting bij wat artikel 72 van het Vlaams Woninghuurdecreet is geworden, waar in algemene bewoordingen gewag wordt gemaakt van “de verdere voorwaarden”: *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 69.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Zo moet het eerste lid van de aanhef worden weggelaten, moet in het tweede lid ervan ook worden verwezen naar de artikelen 50, § 2, tweede lid, en 97, § 1, van de Vlaamse Wooncode en moet na het tweede lid, dat het eerste lid wordt, een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 84 van het Vlaams Woninghuurdecreet.

5.2. Voor zover het advies van de Vlaamse Woonraad van 25 juni 2018 een facultatief vormvereiste betreft,³ moet, als ze wordt behouden, de verwijzing naar dat advies worden omgevormd tot een overweging die wordt vermeld na de verplichte vormvereisten.

Artikel 3

6.1. Naar luid van 3, eerste lid, van het ontwerp is de huurwaarborglening onderworpen aan de bepalingen van boek VII, titel 4, hoofdstuk 1, en titel 5, van het Wetboek van Economisch Recht, als het te nemen besluit er niet van afwijkt.

In artikel 79*bis* van de Vlaamse Wooncode wordt evenwel reeds bepaald dat voor de aspecten die niet geregeld zijn in dit artikel *of in de besluiten genomen ter uitvoering ervan*, de bepalingen van boek VII, titel 4, hoofdstuk 1, en titel 5, van het Wetboek van Economisch Recht gelden. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het Vlaams Woninghuurdecreet heeft geleid, wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“De huurwaarborglening voldoet aan de definitie van het consumentenkrediet zoals gedefinieerd in artikel I.9, 54°, van het Wetboek van Economisch Recht: ‘het krediet dat, ongeacht de benaming of de vorm, wordt verstrekt aan een consument en dat geen hypothecair krediet uitmaakt’. Opdat de huurwaarborglening haar rol zou kunnen spelen om een lening ter beschikking te kunnen stellen aan personen met zeer beperkte financiële middelen, dient het regelgevend kader hiervoor te kunnen afwijken van de algemene regels die van toepassing zijn op de consumentenkredieten. De huurwaarborglening kadert immers binnen een opdracht van algemeen belang die door een overheidsinstantie zal worden uitgeoefend binnen een strikt bepaald regelgevend kader. Daarom wordt voorzien dat de bepalingen uit het Wetboek van Economisch Recht suppletieve werking hebben, met name dat zij enkel van toepassing zijn wanneer de regeling rond de huurwaarborglening daarmee verenigbaar is. De specifieke bepalingen met betrekking tot de huurwaarborglening hebben met andere woorden voorrang op de algemene bepalingen van het Wetboek van Economisch Recht.”⁴

Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp is bijgevolg overbodig. Het is ook misleidend, vermits er enkel gewag wordt gemaakt van afwijkingen in het te nemen besluit, en

³ Blijkens artikel 21, § 2, eerste lid, 5°, en tweede lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode kan dat advies slechts worden beschouwd als een verplicht vormvereiste als de Vlaamse Regering heeft beslist dat het ontwerp een basisuitvoeringsbesluit is. Een beslissing in die zin ligt niet voor.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 69.

niet van deze die voortvloeien uit artikel 79*bis* van de Vlaamse Wooncode zelf. De ontworpen bepaling moet derhalve worden weggelaten.

6.2. In artikel 3, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp wordt bepaald dat voor de toepassing van het te nemen besluit de kredietgever wordt erkend als kredietgever inzake consumentenkrediet in de zin van artikel VII.159, § 2, van het Wetboek van Economisch Recht, en onder het toezicht staat van de toezichthouder vermeld in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode.

Volgens artikel VII.159, § 2, tweede lid, van het Wetboek van Economisch Recht wordt onder “kredietgever inzake consumentenkrediet” een kredietgever verstaan die actief is op het vlak van het consumentenkrediet.

De eerste paragraaf van die bepaling luidt:

“Niemand mag in België de activiteit van kredietgever uitoefenen als hij niet op voorhand van de FSMA een vergunning heeft verkregen of door haar is geregistreerd.

Niemand mag de titel van kredietgever voeren om aan te geven dat hij de in dit boek bedoelde activiteit van kredietgever uitoefent, als hij niet op voorhand van de FSMA een vergunning heeft verkregen of door haar is geregistreerd.”

Gevraagd of in het licht hiervan de kredietgever, zijnde het Vlaams Woningfonds, aan de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten een vergunning zal vragen of bij die autoriteit zal worden geregistreerd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Volgens het WER moet inderdaad elke verstrekker van consumentenkredieten een vergunning of registratie van de FSMA hebben. In het ontwerpbesluit wordt het Vlaams Woningfonds als kredietgever aangeduid. Het Vlaams Woningfonds is echter al decretaal erkend door het Vlaamse Gewest (zie artikel 50 Vlaamse Wooncode) en het staat onder toezicht van de toezichthouder voor de sociale huisvesting (algemeen toezicht - zie artikel 29*bis*, § 1, eerste lid, 1^o Vlaamse Wooncode en het antwoord op vraag 6 van de auditeur en een specifiek toezicht op het verstrekken van huurwaarborgleningen – zie artikel 8, § 3, tweede lid van het ontwerpbesluit en artikel 10, § 2, derde lid van het ontwerpbesluit). Om die reden oordeelt de Vlaamse Regering dat het Vlaams Woningfonds geen vergunning of registratie van de FSMA behoeft en evenmin onder toezicht van de FSMA staat.”

Uit het antwoord van de gemachtigde vloeit voort dat met de erkenning van het Vlaams Woningfonds als kredietgever inzake consumentenkrediet, de ontworpen regeling beoogt af te wijken van de vergunnings- of registratieplicht waarin artikel VII.159, § 1, van het Wetboek van Economisch Recht voorziet. Dat blijkt evenwel onvoldoende uit de tekst van het ontwerp.

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp moet derhalve worden aangepast zodat het beter overeenstemt met de bedoeling van de stellers ervan.

Artikel 4

7. In artikel 4, derde lid, van het ontwerp wordt in een aantal uitzonderingen voorzien op de voorwaarden bepaald in artikel 4, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat over de uitzonderingen op de onroerend bezit voorwaarde. De regel stelt dat aanvragers die onroerend bezit hebben, niet in aanmerking komen voor de huurwaarborglening (zie artikel 4, eerste lid, 3° t.e.m. 6° ontwerpbesluit). De uitzondering daarop (artikel 4, derde lid ontwerpbesluit) geeft aanvragers in bepaalde gevallen toch toegang tot de huurwaarborglening, ook al hebben ze onroerend bezit. De aanhef van het derde lid moet wel nog verbeterd worden, m.n. uitgebreid met punt 6°.

De regel is ingegeven door de bekommernis de instrumenten van het sociaal woonbeleid, zoals de huurwaarborglening, enkel voor te behouden voor die personen die het echt nodig hebben. Wie onroerend bezit heeft, heeft voldoende middelen om zelf in zijn huisvesting te voorzien.

De uitzondering bevat gevallen waarin het ondanks het onroerend bezit toch gerechtvaardigd is dat men tot de huurwaarborglening wordt toegelaten. Het gaat daarbij over twee categorieën:

- 1° t.e.m. 3°: gevallen waarin de aanvrager met zijn (ex-)partner nog onroerend bezit heeft en die (ex-)partner niet mee de huurovereenkomst waarvoor de huurwaarborglening wordt gevraagd, heeft ondertekend. Het gaat dan over de afwikkeling van een gemeenschappelijke huishouding na een relatiebreuk.

- 4° t.e.m. 6°: gevallen waarin de aanvrager kosteloos een gedeeltelijk onroerend bezit heeft verkregen (m.a.w. na erfenis of schenking). De aanvrager van de huurwaarborglening is dan zelf niet verantwoordelijk voor dit gedeeltelijke onroerend bezit. Enkel gedeeltelijk onroerend bezit wordt vrijgesteld; moest iemand volledig een zakelijk recht op een woning verwerven, kan hij die woning gebruiken als woonst en hoeft hij dus geen beroep te doen op de instrumenten van het sociaal woonbeleid.”

Zoals de gemachtigde terecht aangeeft, moet in de inleidende zin van artikel 4, derde lid, van het ontwerp worden verwezen naar het eerste lid, 3° tot 6°, van die bepaling (in plaats van 3°, 4° en 5°). Artikel 4, derde lid, 3°, van het ontwerp vormt immers een afwijking van hetgeen in het eerste lid, 6°, van dat artikel wordt bepaald.

Artikel 15

8. Naar luid van artikel 15, § 1, van het ontwerp krijgt de kredietgever bij “de bevoegde overheden en instellingen” en bij de lokale besturen de noodzakelijke documenten en gegevens over de voorwaarden en verplichtingen die in het te nemen besluit zijn vermeld.

Uit artikel 15, § 2, van het ontwerp vloeit voort dat onder de bevoegde overheden en instellingen een aantal federale overheden en instellingen zijn begrepen, zoals het Rijksregister van de natuurlijke personen, de instellingen van sociale zekerheid en de Federale Overheidsdienst Financiën.

Een dergelijke regeling is enkel bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels voor zover ze louter een machtiging inhoudt aan de kredietgever om zich tot de voormelde federale overheden en instellingen te richten, maar geen verplichting voor die overheden en instellingen om de gevraagde documenten en gegevens ook effectief over te maken. Dat lijkt ook de bedoeling van de stellers van het ontwerp. In artikel 15, § 2, tweede zin, van het ontwerp wordt immers de aanvrager of de ontleners ermee belast om de nodige gegevens te bezorgen als de bevoegde overheden of instellingen de kredietgever ze niet (elektronisch) aan de kredietgever kunnen bezorgen.

Artikel 19

9. Artikel 19 van het ontwerp strekt ertoe om in artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ‘houdende de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds’ gewag te maken van de huurwaarborgleningen. Die bepaling luidt thans:

“Met toepassing van artikel 50, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode kan aan het VWF een toelage worden verleend voor de financiering van de bijzondere sociale leningen en de huurhulpverrichtingen.”

Met de toelage die aan het Vlaams Woningfonds wordt verleend ter financiering van de distributie en het beheer van de huurwaarborgleningen, wordt uitvoering gegeven aan artikel 79*bis*, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode. Bijgevolg moet in de inleidende zin van artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ook naar die bepaling worden verwezen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT