



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.915/3
van 16 april 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de voorrangsregel voor lokale binding bij toewijzing van geconventioneerde huurwoningen, de subsidieberekening voor het onderzoek naar buitenlands onroerend bezit, de toewijzingsregels voor sociale huurwoningen en de bijlagen 29 tot en met 32’

Op 15 maart 2024 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de voorrangsregel voor lokale binding bij toewijzing van geconventioneerde huurwoningen, de subsidieberekening voor het onderzoek naar buitenlands onroerend bezit, de toewijzingsregels voor sociale huurwoningen en de bijlagen 29 tot en met 32’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2024.

*

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 tot de wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, in hoofddorde wat betreft het volgende:

- de verwijzing naar artikel III.68 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt vervangen door een verwijzing naar de artikelen 6/1 en 7/1 van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator’, die ervoor in de plaats zijn gekomen¹ (artikelen 1, 6, 7, 9 en 14 van het ontwerp);
- er wordt voorzien in een beroep bij de administrateur-generaal van het agentschap Wonen in Vlaanderen tegen een principiële of definitieve subsidiebeslissing en tegen de beslissing tot opschorting of stopzetting van de subsidie (artikelen 2, 3 en 4);
- de mogelijkheid wordt ingeruimd om voor geconventioneerde huurwoningen voorrang te verlenen aan personen met een langdurige woonbinding met de gemeente waar de woningen liggen (artikel 11);
- er worden wijzigingen aangebracht in de typehuurovereenkomsten voor sociale of geconventioneerde verhuur (artikelen 17 tot 22).

Het te nemen besluit treedt in werking volgens de gebruikelijke termijn, met uitzondering van de artikelen 11 en 13 die in werking treden op 15 september 2024 (artikel 23).

RECHTSGROND

3. De adviesaanvraag bevatte de volgende rechtsgrondtabel:

<i>Ontwerp</i>	<i>Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Art. 1	Art. 4.155, §2, eerste lid	VCW, artikel 4.45, §7

¹ Zie de artikelen 46, 48 en 94 van het decreet van 23 juni 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator, het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en het decreet van 2 december 2022 houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap ter versterking van het kader voor digitale gegevensuitwisselingen’.

Art. 2	Art. 5.47/1, §4, §5, §8	VCW, artikel 4.42 vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 4.42/1, ingevoegd bij het decreet van 21 april 2021 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 3	Art. 5.47/4, §1 en §2	VCW, artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 4	Art. 5.47/6	VCW, artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. [5]	Art. 5.47/9	VCW, artikel 4.42 vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 4.42/1, ingevoegd bij het decreet van 21 april 2021 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024, artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. [6]	Art. 5.136, §2, eerste lid	VCW, artikel 5.66/1
Art. [7]	Art. 5.151, §2, eerste lid	VCW, artikel 5.68/1
Art. [8]	Art. 5.178, §1, eerste lid	VCW, artikel 5.74
Art. [9]	Art. 5.226, §2, eerste lid	VCW, artikel 4.92/1
Art. [10]	Art. 5.251, §2	VCW, artikel 4.42 vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 4.42/1, ingevoegd bij het decreet van 21 april 2021 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
[...]	[...]	
Art. 11	Art. 5.255/3	
Art. 12	Art. 5.257, vijfde lid	
[...]	[...]	
Art. [13]	Art. 5.259	VCW, artikel 6.3/1
Art. [14]	Art. 6.3/1, §2, eerste lid	
[Art. 15]	[Art. 6.3/2, § 1]	[VCW, artikel 6.3/2]

Art. 16	Art. 6.23, §1	VCW, artikel 6.12, eerste lid, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 17	Bijlage 13	VCW, artikel 4.53/2, ingevoegd bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 18	Bijlage 14	VCW, artikel 4.53/2, ingevoegd bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 19	Bijlage 29	VCW, art. 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 20	Bijlage 30	VCW, artikel 4.42 vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 4.42/1, ingevoegd bij het decreet van 21 april 2021 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 21	Bijlage 31	VCW, art. 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 22	Bijlage 32	VCW, artikel 4.42 vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 4.42/1, ingevoegd bij het decreet van 21 april 2021 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/1 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024 en artikel 5.52/2 ingevoegd bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 8 maart 2024
Art. 23	Inwerkingtredingsbepaling	het decreet van 8 maart 2024 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, artikel 23
Art. 24	Uitvoeringsbepaling	

Met die rechtsgrondanalyse kan worden ingestemd, mits bepaalde correcties en aanvullingen die in de tabel met vierkante haakjes zijn aangebracht, en onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De rechtsgrond voor artikel 6 van het ontwerp wordt geboden door artikel 5.65 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en niet door artikel 5.66/1 ervan, aangezien de ontworpen wijziging niet zozeer betrekking heeft op de regeling van de verwerking van persoonsgegevens, als wel op de regeling van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijzondere sociale lening.²

Om analoge redenen vindt artikel 7 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 5.68 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 9 van het ontwerp in artikel 5.91 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 13 van het ontwerp wordt specifiek geboden door artikel 4.42/1, § 3, derde lid, en door artikel 5.52/2, § 3, derde lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De vermeldingen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ moeten nog eens worden nagekeken in het licht van de voormelde rechtsgrondentabel en hetgeen daarover is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 en 3.2.

Artikelen 2, 3 en 4

5. In de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp wordt bepaald dat het ingestelde beroep geacht wordt te zijn ingewilligd wanneer de administrateur-generaal van het agentschap Wonen in Vlaanderen geen kennisgeving doet binnen de voorgeschreven termijn. Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden

² Vgl. adv.RvS 70.293/3 van 30 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de sociale huur’, opmerkingen 3.3.1 tot 3.3.3.

genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

De artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp moeten worden heroverwogen in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 11

6.1. Wat betreft de regeling, in het ontworpen artikel 5.255/3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 11 van het ontwerp), teneinde voor geconventioneerde huurwoningen voorrang te verlenen aan personen met een langdurige woonbinding met de gemeente waar de woningen liggen, merkte de Raad van State het volgende op over de rechtsgrondbepaling, namelijk artikel 4.42, § 2, derde lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021:³⁻⁴

“6.1. Blijkens het ontworpen artikel 4.42, § 2, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 15, 4°, van het voorontwerp) moet bij de toewijzing van een geconventioneerde huurwoning rekening worden gehouden met ‘de voorrangregel die de Vlaamse Regering vaststelt over de lokale binding van de kandidaat-huurder met de gemeente waar de geconventioneerde huurwoning ligt, als de gemeente beslist om die voorrangregel toe te passen’.

In de memorie van toelichting wordt dit als volgt verantwoord:

‘Lokale binding is een belangrijk ankerpunt. Het zorgt er enerzijds voor dat de lokale besturen zeggingskracht hebben bij de toewijzing, en anderzijds dat de lokale besturen hun verantwoordelijkheid opnemen voor woonbehoeftigen op hun grondgebied. De lokale binding is geen uitsluitingscriterium, het biedt alleen een voorrang. Als de lokale binding wordt toegepast, zal dat steeds gebeuren op huishoudens die effectief tot de doelgroep behoren (en bijgevolg per definitie evenzeer woonbehoefstig zijn). Op die manier kan het betaalbaar woonaanbod toegankelijk gehouden worden voor de lokale woonbehoefstige bewoners en kan hen een woning worden toegewezen als zij in de gemeente wensen te blijven. De voorrang vermeerderd hun kansen. Het is een maatregel om sociale verdringing en aantasting van het sociale weefsel tegen te gaan.’

6.2. In advies 53.686/1/V van 10 september 2013 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met verwijzing naar een arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013,⁵ geoordeeld dat een maatregel in de sociale huisvesting die ertoe strekt te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere zwakke groepen van de plaatselijke bevolking

³ Adv RvS 74.667/3 van 20 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 maart 2024 ‘tot instelling van een kotlabel en tot wijziging van de regelgeving over de geconventioneerde verhuur’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1981/1, 87-88.

⁴ Overigens moet nog worden voorzien in de inwerkingtreding van de wijzigingen die artikel 17 van het decreet van 8 maart 2024 aanbrengt in dat artikel 4.42. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 24, eerste lid, van dat decreet.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11, *Libert e.a. t. Vlaamse Regering en All Projects & Developments n.v. e.a. t. Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2013:288.

voldoende woonaanbod hebben, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een verantwoording kan zijn voor een beperking van het vrije verkeer van personen.⁶

De Raad voegde daar evenwel het volgende aan toe:

‘Blijft dan nog de vraag [of] de in het ontworpen artikel 27, eerste lid, 1° en 2°, bepaalde voorwaarden pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen.

Het kan niet worden ontkend dat de gekozen territorialiteits- en tijdvoorwaarden een ernstige belemmering vormen voor het vrij verkeer van personen, meer bepaald voor minder kapitaalkrachtige personen uit een andere gemeente. Op basis van het geciteerde arrest is het echter niet duidelijk of de voorgelegde voorwaarden kunnen worden gehandhaafd. Zo de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat deze voorwaarden toch pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen, verdient het aanbeveling dit nader toe te lichten in een verslag aan de Regering.’⁷

Vermits het luidens de ontworpen regeling aan de Vlaamse Regering toekomt om de voorrangsregels vast te stellen over de lokale binding van de kandidaat-huurder met de gemeente waar de geconventioneerde huurwoning ligt, zal zij hierbij erop moeten toezien dat die voorwaarden pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het ontworpen 5.52/1, vijfde lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 18, 3°, van het voorontwerp).’’

6.2. Op de vraag om de thans ontworpen regeling te verantwoorden in het licht van de pertinentie en de evenredigheid ervan, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De stellers van het ontwerp zijn van mening dat de regeling beantwoordt aan de vereisten. De maatregel is pertinent om het doel van algemeen belang te bereiken en is evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel.

De doelstellingen die met de voorrang ‘lokale binding’ worden nagestreefd, kunnen zonder redelijke betwisting als legitiem worden aangeduid.

De maatregel is pertinent. Door de maatregel worden de doelstellingen bereikt. De eigen inwoners kunnen in verhoogde mate in de eigen gemeente blijven wonen en zullen niet ‘verdrongen’ worden zodra ze niet meer in staat zijn om in hun gemeente op de ‘gewone’ private woningmarkt te huren. De voorrangsregeling wordt slechts toegepast op de categorie van personen die in aanmerking komen om een huurrecht te verwerven op een geconventioneerde huurwoning. De voorrangsregeling wordt met andere woorden enkel toegepast op personen die als ‘woonbehoefstig’ worden gekwalificeerd, d.w.z. van wie het inkomen onder een bepaalde grens ligt en die voldoen aan bepaalde voorwaarden inzake onroerend bezit. Het is slechts binnen die sociaal kwetsbare groep dat voorrang wordt gegeven aan de plaatselijke bevolking. De voorrangsregeling wordt pas toegepast na de

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Adv.RvS 53.686/1/V van 10 september 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’, opmerking 5.3.2.

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: *Ibidem*, opmerking 5.3.5.

inkomenstoets en de controle op onroerend bezit. Is het inkomen van de betrokkene te hoog of bezit hij reeds een woning of bouwgrond, dan komt deze persoon niet in aanmerking om een geconventioneerde woning te huren en vindt de voorrangregeling dus ook geen toepassing.

De maatregel is proportioneel:

- De voorrang is optioneel voor de gemeente, wat betekent dat het niet verplicht is om deze voorrang toe te passen. Dit waarborgt flexibiliteit en past zich aan de lokale omstandigheden aan.
- De voorrang houdt geen uitsluiting in, maar geeft prioriteit aan inwoners van de gemeente. Als er geen kandidaten met lokale binding zijn, komen de kandidaten zonder lokale binding in aanmerking.
- Het criterium van minstens vijf jaar in de voorbije tien jaar in de gemeente wonen of gewoond hebben, wordt als redelijk beschouwd. Dit is een evenredige voorwaarde om de langdurige woonbinding te beoordelen.
- De voorrang is bereikbaar voor andere kandidaten als ze een band met de gemeente opbouwen, bijvoorbeeld door daar te gaan wonen in een private huurwoning gedurende een bepaalde duur.
- De maatregel heeft verschillende doelstellingen, waaronder het behouden van lokale huisvestingsmogelijkheden, het verhogen van het draagvlak voor betaalbare huisvesting, en het aanmoedigen van aangrenzende gemeenten om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het voorzien in een voldoende betaalbaar woonaanbod.

Al deze voorwaarden worden beschreven als pertinent en evenredig, omdat ze gericht zijn op het bereiken van legitieme doelstellingen, zoals het ondersteunen van lokale inwoners bij het vinden van een betaalbare en kwaliteitsvolle woning en het voorkomen van sociale verdringing, terwijl ze ook openheid behouden voor andere kandidaten.”

Deze verantwoording lijkt niet onredelijk, maar wat betreft de evenredigheid van de ontworpen regeling wordt onvoldoende aangetoond dat er geen minder verregaande maatregelen mogelijk zijn die volstaan om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen.⁸ Het is dan ook raadzaam om in de nota aan de Vlaamse Regering, naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het te nemen besluit, deze verantwoording op te nemen en op dat punt te verstevigen.

7. Het ontworpen artikel 5.255/3, § 3, derde lid, eerste zin, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 komt neer op een parafrasering van artikel 5, lid 1, c), van de AVG⁹, en moet dan ook worden weggelaten. Ook de tweede zin van dat derde lid kan beter worden weggelaten, aangezien de omstandigheid dat de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, weliswaar een voorwaarde is voor

⁸ Zie daarover HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11, *Libert e.a. t. Vlaamse Regering en All Projects & Developments n.v. e.a. t. Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2013:288, punt 56, alsook GwH 7 november 2013, nr. 144/2013, B.5.3.

⁹ 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)’.

de rechtmatigheid van de verwerking (artikel 6, lid 1, e), van de AVG), maar niet zonder meer kan worden vastgesteld bij een rechtsregel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE