



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.847/3

van 9 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de onroerend bezitsvoorwaarde, de huurwaarborglening en de berekening van het maximumpercentage van het jaarlijkse investeringsvolume van woonmaatschappijen voor basiskoten en geconventioneerde huurwoningen’

Op 10 juni 2025 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de onroerend bezitsvoorwaarde, de huurwaarborglening en de berekening van het maximumpercentage van het jaarlijkse investeringsvolume van woonmaatschappijen voor basiskoten en geconventioneerde huurwoningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 2025.

*

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

2.1. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft bij arrest nr. 260.645 van 17 september 2024 de artikelen 6.12, eerste lid, 6.14, eerste lid, en 6.40 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 vernietigd met dien verstande dat de gevolgen van die bepalingen worden gehandhaafd tot 31 december 2025, tenzij eerder wordt besloten tot de opheffing of de vervanging ervan. De Raad was met name van oordeel dat die bepalingen een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel in de mate dat bij de toepassing van de voorwaarde inzake onroerend bezit voor (kandidaat-)huurders van sociale huurwoningen geen rekening wordt gehouden met de mate waarin het gedeeltelijk zakelijk recht voor de woonbehoefte kan worden ingezet.¹

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe dit te verhelpen door wat de sociale huur betreft de onroerend bezitsvoorwaarde voor gedeeltelijke zakelijke rechten in beginsel af te schaffen (artikelen 14, 15, 17 en 18 van het ontwerp).

In het verlengde hiervan wordt diezelfde onroerend bezitsvoorwaarde ook afgeschaft voor de vrijwillige verkoop van sociale huurwoningen (artikelen 1 en 2), de bijzondere sociale lening (artikel 7), de huurwaarborglening (artikel 8), en voor de verkoop van sociale koopwoningen en van sociale kavels (artikel 11).

2.2. Daarnaast wordt ook de berekeningswijze van het maximumpercentage van het jaarlijkse investeringsvolume van woonmaatschappijen voor basiskoten en geconventioneerde huurwoningen gewijzigd (artikelen 3 en 4), evenals het begrotingsartikel op basis waarvan subsidies uit het Vlaams Klimaatfonds worden toegekend (artikel 5).

De terugbetalingstermijn van de huurwaarborglening wordt, met ingang van 1 januari 2026 (artikel 20), verlengd van 24 naar 36 maanden (artikel 9). Voor de huurwaarborgleningen die de kredietgever heeft verstrekt en voor de aanvragen waarvan de kredietgever het aanvraagdossier heeft ontvangen vóór 1 januari 2026, blijft de bestaande regeling van toepassing (artikel 19).

Tenslotte worden een aantal verwijzingen aangepast (artikelen 6, 10, 12, 13 en 16).

¹ RvS 17 september 2024, nr. 260.645, vzw *Vlaams Huurdersplatform t. Vlaamse Gewest*, 54.

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 4.27, 4.42, § 1, tweede lid, 4.42/2, eerste lid, 4.45, § 7, eerste lid, 5.21, 5.65, 5.68, 5.68/1, § 3, tweede lid, 5.91, 6.5, 6.8, § 1, eerste lid, 2°, en 6.21, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtgrondentabel:

<i>Ontwerp van besluit</i>	<i>Te wijzigen bepaling</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Art. 1	Art. 4.56 BVCW	Art. 4.27 VCW, gewijzigd bij de decreten van 9 juli 2021 en 21 april 2023
Art. 2	Art. 4.151 BVCW	Art. 4.45, §7, eerste lid, VCW, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 3	Art. 5.47/0 BVCW	Art. 4.42/2, eerste lid VCW, ingevoegd bij het decreet van 22 december 2023
Art. 4	Art. 5.47/1 BVCW	Art. 4.42, tweede lid VCW, vervangen bij het decreet van 21 april 2023 en gewijzigd bij het decreet van 22 december 2023
Art. 5	Art. 5.49 BVCW	Art. 5.21 VCW, gewijzigd bij het decreet van 22 december 2023
Art. 6	Art. 5.123 BVCW	Art. 5.65 VCW, gewijzigd bij het decreet van 3 juni 2022
Art. 7	Art. 5.124 BVCW	Art. 5.65 VCW, gewijzigd bij het decreet van 3 juni 2022
Art. 8	Art. 5.140 BVCW	Art. 5.68 VCW
Art. 9	Art. 5.146 BVCW	Art. 5.68 VCW
Art. 10	Art. 5.151 BVCW	Art. 5.68/1, §3, tweede lid, VCW, vervangen bij het decreet van 27 oktober 2023
Art. 11	Art. 5.220 BVCW	Art. 5.91 VCW, gewijzigd bij de decreten van 9 juli 2021 en 3 juni 2022
Art. 12	Art. 6.5 BVCW	Art. 6.5 VCW vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 13	Art. 6.6 BVCW	Art. 6.5 VCW vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 14	Art. 6.9 BVCW	Art. 6.5 VCW vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 15	Art. 6.12 BVCW	Art. 6.8, §1, eerste lid, 2°, VCW, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 16	Art. 6.14 BVCW	Art. 6.8, §1, eerste lid, 2°, VCW, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 17	Art. 6.15 BVCW	Art. 6.8, §1, eerste lid, 2°, VCW, vervangen bij het decreet van 9 juli 2021
Art. 18	Art. 6.40 BVCW	Art. 6.21, eerste lid VCW
Art. 19	Overgangsbepaling	
Art. 20	Inwerkingtredingsbepaling	
Art. 21	Uitvoeringsbepaling	

3.2. Met de in deze tabel aangevoerde rechtsgronden kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3. Artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4.42, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, naar luid waarvan een woonmaatschappij ten belope van ten hoogste 20 procent van haar jaarlijkse investeringsvolume een aanbod van geconventioneerde huurwoningen kan realiseren. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de berekeningswijze te bepalen.

Het gegeven dat in die bepaling gewag wordt gemaakt van het *jaarlijkse* investeringsvolume van een woonmaatschappij, terwijl de formule in het ontworpen artikel 5.47/0, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 uitgaat van de totale investeringen voor alle opdrachten vermeld in artikel 4.40 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 *in de vijf jaar* vóór het jaar van de berekening, doet hieraan geen afbreuk. Uit artikel 4.42, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 blijkt dat de decreetgever in hoofdzaak de investeringen van woonmaatschappijen in geconventioneerde huurwoningen heeft willen beperken tot ten hoogste 20 procent van hun jaarlijkse investeringsvolume. Die bepaling sluit niet uit dat dit jaarlijkse investeringsvolume over een beloop van vijf jaren wordt berekend, in plaats van per jaar. Uit het door de gemachtigde gegeven rekenvoorbeeld blijkt bovendien dat alle investeringen in geconventioneerde huurwoningen afgedekt zijn door reguliere investeringen in het verleden en op die manier nooit hoger uitvallen dan 20 procent van het meerjarentotaal.

3.4. De artikelen 12 tot 14 van het ontwerp vinden meer specifiek rechtsgrond in artikel 6.5, *derde lid*, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Zoals vermeld wordt met het ontwerp beoogd tegemoet te komen aan het arrest nr. 260.645 van 17 september 2024, waarin de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, de artikelen 6.12, eerste lid, 6.14, eerste lid, en 6.40 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 heeft vernietigd. Te dien einde wordt de voorwaarde geschrapt dat een kandidaat-huurder voor een sociale woning niet mag beschikken over een gedeeltelijk zakelijk recht op een woning of perceel bestemd voor woningbouw. Hetzelfde gebeurt voor de vrijwillige verkoop van sociale huurwoningen, de bijzondere sociale lening, de huurwaarborglening, en voor de verkoop van sociale koopwoningen en van sociale kavels.

4.2. In het voormelde arrest heeft de Raad van State geoordeeld dat de artikelen 6.12, eerste lid, 6.14, eerste lid, en 6.40 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 “een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel in de mate dat bij de toepassing van de voorwaarde inzake onroerend bezit geen rekening wordt gehouden met de mate waarin het gedeeltelijk zakelijk recht voor de woonbehoefte kan worden ingezet”.² De Raad van State kwam tot dat besluit na onder meer te hebben geoordeeld dat de verzoekende partij er terecht op wijst

“dat degene die beschikt over een gedeeltelijk zakelijk recht vaak niet beschikt over de mogelijkheid om dit goed op te eisen om aan de eigen woonbehoefte te voldoen. Het zal ook niet steeds mogelijk blijken om het gedeeltelijk zakelijk recht waarover de huurder beschikt, tijdig te valoriseren opdat het kan worden aangewend voor de woonbehoefte.

Bovendien is geenszins gegarandeerd dat het gedeeltelijk recht een voldoende relevante waarde vertegenwoordigt om in de eigen woonbehoefte te voorzien. Dat zal afhangen van, enerzijds, de waarde van het betrokken goed, en anderzijds, de aard en de omvang van het betrokken recht.”³

De Raad voegde daar nog het volgende aan toe:

“Er kan bezwaarlijk worden verantwoord dat, ter bepaling van de woonbehoefte, wel acht wordt geslagen op het inkomen en (de beschikbaarheid van) de spaargelden, maar geen rekening wordt gehouden met de mate waarin het gedeeltelijk onroerend zakelijk recht voor de woonbehoefte kan worden ingezet.

Een dergelijke verantwoording kan ook niet gevonden worden in het gegeven dat het allicht eenvoudiger is om het inkomen en het bedrag van de saldi vast te stellen, dan de waarde van een gedeeltelijk zakelijk recht en de eventuele moeilijkheden om die te realiseren.”⁴

4.3. In hetzelfde arrest heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, evenwel ook het volgende geoordeeld:

48. Om er voor te zorgen dat sociale woningen alleen toekomen aan personen die het meest woonbehoefstig zijn, kon de verwerende partij in redelijkheid oordelen dat het niet passend is om uitsluitend een volledig zakelijk recht op een woning of bouwgrond – met uitsluiting van een gedeeltelijk recht – in aanmerking te nemen.

Dat personen slechts beschikken over een beperkt zakelijk recht doet inderdaad geen afbreuk aan het gegeven dat dit recht een bepaalde waarde kan vertegenwoordigen waardoor zij in beginsel verondersteld kunnen worden minder woonbehoefstig te zijn dan personen die over geen enkel zakelijk recht beschikken.

Terecht heeft de verwerende partij aangenomen dat de mogelijkheid tot het te gelde maken van een gedeeltelijk zakelijk recht met betrekking tot een woning of perceel, bestemd voor woningbouw, kan worden beschouwd als een mogelijke hefboom voor de betrokkene om zelf in zijn woonbehoefte te kunnen voorzien.

² RvS 17 september 2024, nr. 260.645, vzw *Vlaams Huurdersplatform t. Vlaamse Gewest*, 54.

³ *Ibidem*, 50.

⁴ *Ibidem*, 53.

49. Overigens had ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn advies nr. 60.481/3 van 6 december 2016 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het socialehuurbesluit van 12 oktober 2007 reeds opgemerkt dat, waar de regelgeving de onroerendbezitsvoorwaarde beperkte tot volle eigendom of volledig vruchtgebruik, de vraag rees waarom andere zakelijke rechten zoals het erfpachtrecht, het recht van opstal of het aandeelhouderschap van een patrimoniumvennootschap, niet in aanmerking werden genomen in het kader van deze voorwaarde (zie randnr. 4 van het advies). Ook de onderscheiden behandeling tussen volle eigendom en mede-eigendom werd in vraag gesteld.

Door ook rekening te houden met een volledig of gedeeltelijk recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, komt de bestreden regeling veeleer tegemoet aan een eerder bezwaar inzake de verenigbaarheid van de regelgeving met het gelijkheidsbeginsel.”

In advies 60.481/3, waarnaar in het aangehaalde arrest wordt verwezen, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“In advies 43.465/1/V van 21 augustus 2007 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in verband met de voorwaarden inzake onroerend bezit het volgende opgemerkt:

‘9. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, 3°, kan een persoon zich slechts in het in artikel 7 bedoelde register laten inschrijven wanneer hij, en in voorkomend geval zijn minderjarige kinderen, geen woning of perceel dat bestemd is voor woningbouw volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik in binnen- of buitenland hebben.

Vraag is waarom geen gewag wordt gemaakt van andere rechtsfiguren als het erfpachtrecht, het recht van opstal of het aandeelhouderschap van een patrimoniumvennootschap, en hoe zulks in overeenstemming te brengen valt met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Voorts moet worden verduidelijkt of de mede-eigendom al dan niet begrepen is onder het begrip ‘volle eigendom’. Zo niet, rijzen dezelfde vragen als zo-even gesteld.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 33, § 1, en 52, § 3.⁵

Hetzelfde geldt ten aanzien van de artikelen 2, 12 en 21 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van de artikelen 3, § 1, 33, § 1, en 52, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007, waarnaar in het voormelde advies wordt verwezen.”⁶

⁵ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 43.465/1/V van 21 augustus 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007.

⁶ Adv.RvS 60.481/3 van 16 december 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelstel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’, opmerking 4.

4.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de stellers van het ontwerp, om tegemoet te komen aan de in het arrest nr. 260.645 vervatte grondwettigheidskritiek, er niet mee kunnen volstaan de onroerend bezitsvoorwaarden zonder meer te schrappen voor de houders van een gedeeltelijk zakelijk recht. Weliswaar wordt daarmee de schending van het gelijkheidsbeginsel verholpen die eruit bestond dat bij de toepassing van de voorwaarde inzake onroerend bezit geen rekening werd gehouden met de mate waarin het gedeeltelijk zakelijk recht voor de woonbehoefte kon worden ingezet, maar tegelijkertijd ontstaat een nieuw verschil in behandeling tussen, enerzijds, de houders van een gedeeltelijk zakelijk recht en, anderzijds, de personen die een woning of een perceel bestemd voor woningbouw volledig in volle eigendom hebben of die over een volledig recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik op een dergelijk goed beschikken. In de gevallen waarin dat gedeeltelijk zakelijk recht *wel* kan worden ingezet voor de woonbehoefte van de betrokkene, is dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord vermits, zoals de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft geoordeeld, dit recht dan een bepaalde waarde kan vertegenwoordigen waardoor de houders ervan verondersteld kunnen worden minder woonbehoefstig te zijn dan personen die over geen enkel zakelijk recht beschikken en “de mogelijkheid tot het te gelde maken van een gedeeltelijk zakelijk recht met betrekking tot een woning of perceel, bestemd voor woningbouw, kan worden beschouwd als een mogelijke hefboom voor de betrokkene om zelf in zijn woonbehoefte te kunnen voorzien”.⁷

Het gegeven dat het volgens de nota aan de Vlaamse Regering in de praktijk “bijzonder complex” is de waarde van gedeeltelijke zakelijke rechten vast te stellen en de vermarktbaarheid “nog complexer” vast te stellen is, doet hieraan geen afbreuk. In het arrest nr. 260.645 heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, geoordeeld dat het gegeven dat het allicht eenvoudiger is om het inkomen en het bedrag van de saldi vast te stellen dan de waarde van een gedeeltelijk zakelijk recht en de eventuele moeilijkheden om die te realiseren, niet kan verantwoorden dat ter bepaling van de woonbehoefte wel acht wordt geslagen op het inkomen en (de beschikbaarheid van) de spaargelden, maar geen rekening wordt gehouden met de mate waarin het gedeeltelijk onroerend zakelijk recht voor de woonbehoefte kan worden ingezet.⁸ Hetzelfde geldt voor het verschil in behandeling tussen de houders van een gedeeltelijk zakelijk recht en de houders van een volledig zakelijk recht dat de ontworpen regeling doet ontstaan.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat, ook al voorziet artikel 3.75 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek in geval van een toevallige mede-eigendom in de mogelijkheid dat mede-eigenaars overeenkomen de verdeling uit te stellen voor een duurtijd van maximum vijf jaar, het beginsel blijft dat mede-eigenaars te allen tijde de verdeling van de goederen in toevallige mede-eigendom kunnen eisen. Ook in geval van een vrijwillige mede-eigendom van onbepaalde duur kan overeenkomstig artikel 3.77, derde lid, van het nieuwe Burgerlijk Wetboek elke mede-eigenaar het contract opzeggen met inachtneming van een redelijke opzeggingstermijn. Door zonder meer elk gedeeltelijk zakelijk recht uit te sluiten van de onroerend bezitsvoorwaarde lijkt het ontwerp hier geen rekening mee te houden.

⁷ RvS 17 september 2024, nr. 260.645, *vzw Vlaams Huurdersplatform t. Vlaamse Gewest*, 48.

⁸ *Ibidem*, 53.

4.5. Overigens rijst de vraag of de ontworpen regeling niet zo kan worden begrepen dat wanneer twee personen van een gezin *samen* een woning of een perceel bestemd voor woningbouw in eigendom hebben of op die woning of dat perceel een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik hebben, de onroerend bezitsvoorwaarde op hen niet van toepassing is, ook al zouden de twee personen in kwestie de sociale woning gezamenlijk bewonen. In dat geval zal iedere persoon afzonderlijk immers slechts over een gedeeltelijk zakelijk recht beschikken op de woning of het perceel in kwestie, terwijl in de ontworpen regeling als eigendomsvoorwaarde wordt bepaald dat de betrokkene of zijn gezinsleden geen woning of perceel bestemd voor woningbouw *volledig* in volle eigendom mogen hebben of er een *volledig* recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik op mogen hebben.⁹

4.6. Daarbij komt nog dat blijkens de ontworpen regeling die onroerend bezitsvoorwaarde wel van toepassing is wanneer de betrokkene een woning of perceel bestemd voor woningbouw heeft waarvan hij binnen drie jaar een gedeeltelijk zakelijk recht heeft vervreemd. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering wordt hiermee beoogd mogelijk misbruik uit te sluiten “als de betrokkene oorspronkelijk een volledig zakelijk recht had en daarvan zelf een deel heeft vervreemd”. Uit de ontworpen regeling blijkt echter niet dat die onroerend bezitsvoorwaarde enkel van toepassing is in het geval dat “de betrokkene oorspronkelijk een volledig zakelijk recht had”. Bovendien wordt op die wijze een onweerlegbaar vermoeden van misbruik gecreëerd, zonder dat aan de betrokkene de mogelijkheid wordt gegeven aan te tonen dat die vervreemding van gedeeltelijk zakelijk recht door legitieme redenen kan worden verantwoord.

4.7. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de ontworpen regeling grondig moet worden herwerkt om bestaanbaar te zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

⁹ Daarbij valt op dat de uitzondering op de onroerend bezitsvoorwaarde wordt opgeheven in het geval de betrokkene *samen* met zijn echtgenoot, de persoon met wie hij wettelijk samenwoont, zijn feitelijke partner, zijn ex-echtgenoot, de persoon met wie hij wettelijk samenwoonde of zijn ex-feitelijke partner een woning of een perceel bestemd voor woningbouw, *volledig* in volle eigendom heeft als die persoon de sociale koopwoning of sociale kavel niet mee zal kopen en de woning of de op te richten woning niet mee zal bewonen. Die opheffing kan worden verklaard door het gegeven dat wanneer een persoon samen met zijn echtgenoot of partner eigenaar is van een woning, de betrokkene eigenaar is van een gedeeltelijk zakelijk recht, en zijn eigendomsrecht derhalve geen beletsel is voor het betrekken van de sociale woning; de uitzondering is met andere woorden niet langer nodig. Maar het lijkt er wel toe te leiden dat wanneer de echtgenoot of partner wel de sociale woning mee zal bewonen, het gegeven dat ze samen een woning of perceel bestemd voor woningbouw volledig in volle eigendom hebben, niet verhindert dat ze in aanmerking komen voor de sociale woning.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar het derde lid van artikel 6.5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE