



Vlaams
Parlement

ingediend op **919** (2020-2021) – Nr. 1
23 augustus 2021 (2020-2021)

Verslag van de hoorzitting

namens de Werkgroep Institutionele Zaken
uitgebracht door Karl Vanlouwe,
Peter Van Rompuy en Caroline Gennez

over homogene bevoegdheidspakketten
met betrekking tot het woonbeleid

Samenstelling van de Werkgroep Institutionele Zaken:

Voorzitter: Liesbeth Homans.

Vaste leden:

Liesbeth Homans, Karl Vanlouwe;

Chris Janssens;

Peter Van Rompuy;

Willem-Frederik Schiltz;

Björn Rzoska;

Caroline Gennez.

Plaatsvervangers:

Axel Ronse, Paul Van Miert;

Filip Dewinter;

Koen Van den Heuvel;

Gwendolyn Rutten;

Stijn Bex;

Hannelore Goeman.

INHOUD

I.	Toelichtingen	4
1.	Toelichting door professor Nicole Plets	4
1.1.	Probleemstelling homogene bevoegdheidspakketten	4
1.2.	Autonome belastingbevoegdheid (artikel 170 Grondwet)	5
1.3.	Bijzondere Financieringswet	6
1.4.	Bevoegdheidsverdeling inzake personenbelasting	7
2.	Toelichting door professor Maarten Dambre.....	9
2.1.	Structuur van de huidige wetgeving	9
2.2.	Na de zesde staatshervorming.....	10
2.3.	Evaluatie van het Woninghuurdecreet	11
2.4.	Andere beleidsdomeinen.....	15
2.5.	Federale wet doorkruist woonbeleid	15
II.	Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep	16
1.	Tussenkoms van Willem-Frederik Schilz.....	16
2.	Tussenkoms van Sarah Smeyers.....	16
3.	Tussenkoms van Karl Vanlouwe	17
III.	Antwoorden van de genodigden.....	18
1.	Antwoorden van professor Nicole Plets.....	18
2.	Antwoorden van professor Maarten Dambre	19
IV.	Aanvullende vragen en antwoorden	20

Het Vlaams Parlement richtte in december 2020 een Werkgroep Institutionele Zaken op om concrete voorstellen uit te werken voor een nieuwe staatshervorming. De werkgroep boog zich in eerste instantie over het thema van de homogene bevoegdheidspakketten.

In dat kader kwamen reeds aan bod:

- het gezondheidsbeleid;
- het arbeidsmarktbeleid;
- het cultuurbeleid;
- het mobiliteitsbeleid;
- het energiebeleid;
- het beleid met betrekking tot Landbouw, Visserij en Dierenwelzijn;
- het onderwijsbeleid;
- het beleid met betrekking tot Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Innovatie;
- het beleid met betrekking tot Buitenlandse Handel, Internationale Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking.

Op 5 juli 2021 hield de werkgroep een hoorzitting over homogene bevoegdheidspakketten met betrekking tot het woonbeleid. Aan deze hoorzitting werd deelgenomen door:

- professor Nicole Plets, Universiteit Antwerpen;
- professor Maarten Dambre, Universiteit Gent.

I. Toelichtingen

1. Toelichting door professor Nicole Plets

Nicole Plets: Als fiscalist is mij gevraagd een toelichting te geven over de woonfiscaliteit in het kader van de homogene bevoegdheidspakketten. Mijn uitgangspunt is dat ons defederaliseringsproces centrifugaal is, wat niet wil zeggen dat men de klok niet kan terugdraaien. In principe gaat het over het doorgeven van bevoegdheden, in casu het woonbeleid, naar de gewesten: grondgebonden en gemakkelijk lokaliseerbaar. De adder onder het gras hierbij zijn de fiscale bevoegdheden, verdeeld over de verschillende overheidsniveaus.

1.1. Probleemstelling homogene bevoegdheidspakketten

Een en ander heeft tot gevolg dat we in het kader van een coherent woonbeleid een hele reeks aan mogelijke maatregelen zien, die elkaar kunnen doorkruisen, binnen het gewestelijke niveau maar ook daarbuiten. Er is de regelgeving met gebods- en verbodsbepalingen, maar er zijn ook fiscaalsturende maatregelen, subsidies, huurtegemoetkomingen, sancties enzovoort. Die bevoegdheden steunen op onderscheiden bevoegdheidsgrondslagen. Er zijn ook interdependenties, verwevenheden met federale en gemeenschapsbevoegdheden, wat uiteraard de gewenste homogeniteit niet in de hand werkt. Daarvoor zijn oplossingen mogelijk via het zogenaamde coöperatief federalisme: samenwerkingsakkoorden, dubbeldecreten, overleg en dergelijke.

Er doen zich niet alleen distorsies voor in de materiële bevoegdheidsverdeling inzake woonbeleid. In het kader van het gevangeniswezen en woongelegenheden voor ouderen bijvoorbeeld is er ook sprake van een woonaspect, doch dat zijn geen gewestelijke maar federale bevoegdheden. Daar zal ik niet verder op ingaan.

De verhouding tussen de materiële en de fiscale bevoegdheden stelt wel een bijkomend probleem en komt hier aan bod. De materiële bevoegdheden zijn de aan gelegenheden die een gewest mag regelen. In dit geval is dat huisvesting in de

ruime zin van het woord, met inbegrip dus van de huurregelgeving. Volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State betreft dit een zeer ruime en volledige bevoegdheid. Aansluitend daarbij, behoort ook de ruimtelijke ordening, zoals grondbeleid, tot de gewestelijke bevoegdheden.

Wat de fiscale bevoegdheden betreft: in principe moet een belasting dienen om voor financiële overheidsmiddelen te zorgen. Belastingen zijn dus een financieringsinstrument. Een belasting heeft echter ook een impact op de belastingplichtige en leidt bijna onvermijdelijk tot een zekere gedragswijziging. Maar wat te doen met bewust gestuurde belastingen, met regulerende belastingen, die soms zelfs tot hoofddoel hebben om het gedrag van de burger te sturen? Dat is het geval op het vlak van het woonbeleid. Dan rijst de vraag, en dat is een pijnpunt: hoe zit het met de verhouding tussen die fiscale en die materiële bevoegdheden? Kan de federale overheid bijvoorbeeld via een belasting raken aan de bevoegdheid van een andere overheid, de gewesten, bevoegd voor het woonbeleid? Er zal bijvoorbeeld zeker een vraag zijn naar een verlaging van het btw-tarief om de bouwsector aan te zwengelen. Dat kan dus wrijving veroorzaken. Dit aspect moet worden bekeken bij de twee grote bevoegdheidsverdelingen: de autonome belastingbevoegdheid op basis van artikel 170 van de Grondwet en de bijkomende fiscale bevoegdheden in de Bijzondere Financieringswet, waarin naast een aantal gewestelijke belastingen ook een gewestelijke bevoegdheid is ingebouwd ten aanzien van de personenbelasting. De uitoefening van deze fiscale bevoegdheden kan ook een impact hebben op het woonbeleid. Bovendien geldt ook binnen de fiscale bevoegdheidsverdeling geen volledige homogeniteit.

1.2. Autonome belastingbevoegdheid (artikel 170 Grondwet)

Op basis van de eerste bevoegdheidsgrondslag, artikel 170 van de Grondwet, kunnen de federale overheid, de deelstaten en de lokale besturen vrij hun belastbare materie – dat wat ze willen belasten – kiezen, evenals de doelstellingen – dat wat ze daarmee nastreven, dus ook regulerend. Ze zijn ook bevoegd voor de verdere uitwerking van die belastingen, zowel materieel als formeel. Noch artikel 170 van de Grondwet, noch een andere grondwetsbepaling legt een band op met de materiële bevoegdheid. De verschillende overheidsniveaus kunnen dus via de belastingen de materiële bevoegdheden – in casu het woonbeleid van de gewesten – doorkruisen. Het Grondwettelijk Hof heeft hiervoor een oplossing aangereikt middels het zogenaamde evenredigheidsbeginsel: het kan, zolang de materiële bevoegdheid van de daadwerkelijk bevoegde overheid niet onmogelijk gemaakt wordt of niet overmatig bemoeilijkt wordt.

Daarbij moeten we nog een tweede punt in het achterhoofd houden: de federale wetgever kan de belastingbevoegdheid van alle andere overheden bij een gewone wet – dus zonder bijzondere meerderheid – beperken als dat noodzakelijk is. Ook de gewesten kunnen op basis van hun zogenaamde impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen de lokale belastingheffing in casu op het vlak van wonen of huren en dergelijke sturen.

Concreet gaat het op federaal niveau om volgende belastingen met een impact op onroerend goed: de inkomstenbelastingen, de btw en bepaalde registratierechten die niet overgeheveld zijn naar de gewesten. Op gewestelijk niveau gaat het om heffingen die raken aan wonen, zoals de zogenaamde Vlaamse krotbelasting, de heffing op ongeschikte en onbewoonbare woningen. Er zijn ook gemeentelijke en provinciale belastingen, zoals belastingen op tweede verblijven en op leegstaande of verwaarloosde woningen en gebouwen. Het Vlaamse Gewest heeft op dat vlak meer bevoegdheden afgestaan aan de gemeenten om hen meer mogelijkheden te bieden om die leegstaande, verwaarloosde en zelfs de ongeschikt verklaarde woningen, te monitoren en lokaal te belasten in plaats van gewestelijk. Daarvoor

wordt desgevallend dus beroep gedaan op de impliciete bevoegdheden waarnaar hiervoor werd verwezen.

1.3. Bijzondere Financieringswet

Dan kom ik bij het tweede fiscale bevoegdheidsluik: de Bijzondere Financieringswet. Daarin is sprake van elf gewestelijke belastingen, alsook van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting met inbegrip van gewestelijke belastingkredieten. In deze hoorzitting zijn relevant: de onroerende voorheffing, de erfbelasting en bepaalde overgedragen registratierechten naast de gewestelijke bevoegdheden ten aanzien van de personenbelasting.

We starten het luik van de Bijzondere Financieringswet met de gewestelijke belastingen. Het waren oorspronkelijk federale belastingen die mondjesmaat overgeheveld werden naar de gewesten en waarvan de bevoegdheid verankerd is in de Bijzondere Financieringswet. Dat heeft tot gevolg dat hun belastbare materie ook gebetonneerd zit in de Bijzondere Financieringswet. De omschrijving daarvan staat er echter niet in vermeld hoewel dat volgens mij wenselijk was geweest. Ook bij de laatste staatshervorming is dat echter niet aangevuld. We moeten dus de parlementaire voorbereiding raadplegen om te weten wat de belastbare materie voor die elf belastingen nu precies inhoudt. Dan rijst de vraag of dit nu een federale bevoegdheid blijft. Ja, maar, en die maar is van belang: er is wel een bijzondere meerderheid vereist. Er moet namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen de gewone federale wetgever die de federale bevoegdheden regelt en de federale wetgever die eigenlijk ook de bevoegdheidsverdeling regelt, zij het via de Grondwet, zij het via een bijzondermeerderheidswet.

Wat volgens de Raad van State in samenhang daarmee ook vastligt in die Bijzondere Financieringswet is de belastingplichtige. De lokalisatiecriteria, met name welk gewest bevoegd is voor die belastingen, zijn opgenomen in de Bijzondere Financieringswet.

Nochtans beschikken de gewesten ten aanzien van deze belastingen over een ruime bevoegdheid. Ze mogen de berekeningsgrondslag – dat is het element waarop ze het tarief zullen toepassen – bepalen, evenals het tarief zelf en eventuele vrijstellingen of verminderingen. Dat laatste is geen verplichting maar een mogelijkheid. Zij kunnen de dienst en de procedure, dus de formele aspecten, overnemen en zij hebben ook recht op de opbrengst.

Bij de onroerende voorheffing rijst mogelijk een probleem met betrekking tot de berekeningsgrondslag: waarop zal/kan een gewest die onroerende voorheffing berekenen? Het federaal kadastraal inkomen blijft alleszins federaal. Dat moet behouden blijven omdat dit nodig is voor het belasten van de onroerende inkomsten in de inkomstenbelastingen, in het bijzonder in de personenbelasting. Het probleem waarmee het gewest worstelt of mijns inziens zou moeten worstelen, is dat van de perequatie. Het kadastraal inkomen is immers een fictief, jaarlijks netto-inkomen gesteund op de huurprijzen van 1975. Het moest regelmatig herzien worden, maar dat is niet gebeurd. Als een perequatie nu zou worden doorgevoerd, zou dat uiteraard een zeer grote impact hebben op de vastgoedmarkt. Een gewest zou eventueel hieraan zelf kunnen verhelpen door gebruik te maken van een aangepast kadastraal inkomen – hoewel die naam dan misschien niet gebruikt mag worden – of een eigen grondslag, een eigen waardering dus voor woningen.

Een tweede probleem daarbij is dat er zowel in de onroerende voorheffing als in de personenbelasting verschillende vrijstellingen en belastingverminderingen gelden die stilaan meer en meer uiteen beginnen te lopen. Oorspronkelijk waren die op elkaar afgestemd, maar nu zijn er twee bevoegde overheden met eigen accenten en voorwaarden.

Wat we ook niet uit het oog mogen verliezen, is dat het belangrijkste deel van de opbrengst van de onroerende voorheffing voor de gemeenten bestemd is. Het percentage voor het gewest – en het Vlaamse Gewest heft dan nog het hoogste percentage – is eigenlijk peanuts. Al het gesleutel aan de onroerende voorheffing door een gewest heeft dus een impact op de gemeentelijke opcentiemen die dan moeten worden opgetrokken of verminderd.

De problematiek van de gedifferentieerde gemeentelijke opcentiemen, mogelijk sinds aanslagjaar 2019, houdt ook voor een stuk verband met het hiervoor vermelde gebrek aan perequatie, met andere woorden kadastrale inkomens die helemaal niet meer aangepast zijn aan de realiteit.

Ook de gewestelijke bevoegdheden inzake registratierechten zijn ingekapseld in de Bijzondere Financieringswet, met het verkooprecht, de hypotheekvestiging, het verdeelrecht en de schenkbelasting. Een aandachtspunt op het vlak van homogeniteit is de registratie van huurovereenkomsten: er is nog een federale fiscale registratie vereist terwijl de privaatrechtelijke verhouding tussen huurder en verhuurder door het gewest geregeld mag worden. Bovendien is er daar ook een dubbele interferentie met de federale btw. Overigens: een deel van de opbrengsten van de btw gaat wel naar de gemeenschappen, maar de gemeenschappen hebben geen verdere belastingbevoegdheden. Zo is er bij de aankoop van een nieuwbouw geen gewestelijk registratierecht verschuldigd maar wel federale btw. Ook de regelgeving voor bepaalde verhuurovereenkomsten werd onlangs gewijzigd, maar dat kadert binnen een professionele context en is dus minder relevant voor het woonbeleid: ze zijn onderworpen, soms verplicht, soms optioneel, aan btw.

Daarnaast is er nog de tijdelijke tariefverlaging voor twee jaar, 2021-2022, bij afbraak en heropbouw, in het kader van de COVID-19-relance voor de bouwsector. Daar geldt de toch wel zeer relevante verlaging van 21 tot 6 procent.

Een laatste punt is de erfbelasting. Ook successierechten en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners inzake vastgoed zijn een gewestelijke bevoegdheid.

1.4. Bevoegdheidsverdeling inzake de personenbelasting

Vervolgens komen we tot de vernuftige maar complexe bevoegdheidsverdeling inzake de personenbelasting. Het idee daarachter is opnieuw homogene bevoegdheidspakketten en meer fiscale autonomie voor de gewesten. Het accent ligt bij de gewesten. Voor alle gewesten geldt dezelfde fiscale autonomie, symmetrisch. Daarvoor werd gekozen om hun bevoegdheden inzake de personenbelasting verder uit te diepen.

Zo kom ik tot het meest omvangrijke federale luik in de personenbelasting, de belastbare grondslag. Dat omvat ook alle belastbare opbrengsten uit vastgoed. Dat kan gaan om onroerend inkomen, maar ook om meerwaarden die belastbaar zijn als diverse inkomsten – dus meerwaarden bij de verkoop van vastgoed – of om beroepsinkomsten. Dat alles blijft federaal. Het federaal kadastraal inkomen vormt het uitgangspunt voor de onroerende inkomsten – daarom blijft dat behouden. Wanneer bij verhuur de huurder het onroerend goed louter privé gebruikt, dan vormt ook dat kadastraal inkomen de vertrekbasis voor de belastbare grondslag en niet de huur. Dat heeft dus ook een impact op het huur- en woonbeleid. De vrijstelling voor een eigen woning is ook een federale bevoegdheid. Daar tegenover staat de gewestelijke onroerende voorheffing met eigen vrijstellingen en verminderingen.

Een ander knelpunt is dat de federale overheid geen aftrekken meer mag invoeren van het gezamenlijk belastbaar inkomen, behoudens de onderhoudsgelden. Dat is vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet. Maar zij is wel vrij om federale belas-

tingsverminderingen en -kredieten in te voeren, uitgezonderd wat de exclusieve gewestelijke belastingverminderingen en -kredieten betreft, zoals voor de eigen woning. Verder is er evenwel geen band met de materiële federale bevoegdheden vereist.

Het probleem is daar dat voor de eigen woning enkel de gewesten bevoegd zijn om een belastingvermindering of -krediet in te voeren, in tegenstelling tot de federale bevoegdheid op dat vlak voor het tweede verblijf en verhuurde woningen. Die federale bevoegdheid is in de parlementaire voorbereiding gekoppeld aan de zogenaamde derde pensioenpijler. Het kopen van een tweede verblijf wordt beschouwd als een spaarpotje voor het pensioen en is dus een federale bevoegdheid gebleven. Deze keuze is gemaakt bij de herziening van de Bijzondere Financieringswet, aansluitend bij de pensioenbevoegdheid. Mijns inziens kunnen de gewesten daar echter ook optreden wegens de band met hun materiële bevoegdheden inzake vastgoed, wat mogelijk kan leiden tot een dubbel voordeel.

Over welke mogelijkheden beschikken dan de gewesten? Ze kunnen een opcentiemensysteem opzetten en daarnaast kortingen geven. Wat ons hierbij interesseert, is hun bevoegdheid inzake belastingvermeerderingen, -verminderingen en -kredieten. Die moeten gerelateerd zijn aan de materiële gewestelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld huisvesting. Daarom zeg ik dat een gewest volgens mij, zelfs voor een tweede verblijf, naast de federale regeling een belastingvermindering, -krediet of zelfs een belastingvermeerdering kan koppelen aan huisvesting, want dat houdt verband met de eigen materiële bevoegdheden. Een aftrek van het gezamenlijk belastbaar inkomen is voor de gewesten uit den boze.

Daarnaast beschikken de gewesten over zeven exclusieve bevoegdheden op het vlak van belastingverminderingen en -kredieten. Daarvan zijn er zes relevant voor vastgoed, met als belangrijkste de uitgaven voor het verwerven of behouden van een eigen woning, verder voor de beveiliging van de woning tegen inbraak of brand, voor het onderhoud en de restauratie van beschermde monumenten en landschappen, voor energiebesparing in de woning en daarnaast ook voor uitgaven voor de renovatie van woningen in de zone voor positief grootstedelijk beleid en de vernieuwing van tegen redelijke huurprijs in huur gegeven woningen. Alle waren oorspronkelijk bestaande federale belastingverminderingen die werden overgeheveld met het oog op de homogeniteit van de bevoegdheden. Zolang de gewesten niet optraden, werden die belastingverminderingen in het raam van de continuïteit verder doorgevoerd, zij het als gewestelijke belastingverminderingen. De meeste werden ondertussen in de drie gewesten afgeschaft of sterk aangepast.

Een heikel punt daarbij is dat die gewestelijke bevoegdheden uiteraard aan een territorium gekoppeld moeten worden. Voor de federale administratie, die de personenbelasting berekent, vestigt en invordert, geldt op basis van de Bijzondere Financieringswet op 1 januari van het aanslagjaar de fiscale woonplaats als criterium. Voor de toepassing van gewestelijke maatregelen, dus ook voor deze inzake de eigen woning, geldt voor inkomstenjaar 2021 dus de woonplaats op 1 januari 2022. Bij een verhuis moet de belastingplichtige daar bijgevolg rekening mee houden.

Gelden er temperende maatregelen (naast de beperkingen als de federale loyaliteit, de deloyale fiscale concurrentie, de economische en monetaire unie, de vrijverkeersregels en het vermijden van dubbele belasting)? U vraagt zich misschien af of de gewesten op dit vlak ook op de hoogte zijn van elkaars fiscale initiatieven. Ja, want de Bijzondere Financieringswet schrijft bepaalde voorafgaande adviezen voor aan de Federale Regering en de andere gewestregeringen alsook aan het Rekenhof. Verder gelden voorafgaande meldingen, zowel aan het federale niveau als aan de andere gewestregeringen.

Dan kom ik tot mijn laatste punt: de gemeentelijke belastingbevoegdheid. Ook hier moeten zowel de federale overheid als de gewesten rekening houden met het feit

dat de gemeenten een aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting heffen. Federale of gewestelijk maatregelen – behoudens de belastingkredieten, die pas op het einde bij de berekening aan bod komen – werken ook door op die gemeentelijke aanvullende belasting. Wanneer dus wijzigingen worden aangebracht op het einde van het jaar, moeten de gemeenten nog de mogelijkheid hebben om eventueel het percentage van die aanvullende gemeentebelasting op te trekken of te verminderen.

2. Toelichting door professor Maarten Dambre

Maarten Dambre: Ik ben hoofddocent aan de Universiteit Gent, waar ik onder meer het opleidingsonderdeel Bijzondere Overeenkomsten doceer. Een van de grote stukken uit dat opleidingsonderdeel is het huurrecht. In het kader van deze hoorzitting werd mij gevraagd om na te gaan wat er al gedaan is op het vlak van huurrecht en wat er eventueel nog kan komen in het kader van een volgende staatshervorming.

2.1. Structuur van de huidige wetgeving

Ik start met de structuur van de huidige wetgeving. Ik wil namelijk wijzen op de basis als het gaat over huurrecht en huurcontracten. In de eerste plaats geldt de toepassing van het federale verbintenissenrecht dat de basis vormt voor elke overeenkomst, dus ook voor huurcontracten die aan een gewestelijk regime zijn onderworpen. Huur zelf vindt u terug in wat we nu het oude Burgerlijk Wetboek noemen, meer bepaald de algemene bepalingen in boek 3, afdeling 1, hoofdstuk II, titel VIII, artikel 1714 tot en met 1762 bis: dit is het algemeen huurrecht. Ook dat is nog altijd relevante federale materie omdat dit mee de basis vormt voor elke huurovereenkomst en aanvullend kan werken op die gebieden waar de gewestelijke regelgeving niet op toeziet.

In het oude Burgerlijk Wetboek waren er enkele specifieke huurstelsels – woninghuur, handelshuur en pacht – die bij de zesde staatshervorming, de wet van 6 januari 2014, werden overgeheveld naar de gewesten. Dat omvat specifieke regels inzake huur, het prijsbeleid inzake huurovereenkomsten, zoals de indexering, en een deelprocedure die heel nauw aansluit bij het materiële woninghuurrecht, namelijk de procedure voor de uithuiszetting. Naast woninghuur, handelshuur en pacht werd ook de studentenhuur overgeheveld naar het gewestelijk niveau. Daarvoor was vroeger in het federale recht niets afzonderlijk geregeld.

Wat blijft er federaal? Het verbintenissenrecht, het algemeen huurrecht en de regels in verband met de rechtspleging, dus de procedure uit het Gerechtelijk Wetboek. Ook het algemene prijs- en inkomensbeleid blijft federaal. Dat houdt verband met de indexering. Er werd gevraagd of het gewest een eigen indexeringsmechanisme kan opzetten, met eventueel een eigen indexcijfer. Dat zal botsen op die bevoegdheid van het federale niveau, op dit ogenblik althans, inzake het algemene prijs- en inkomensbeleid. Zo kan de federale overheid, bijvoorbeeld in het kader van besparingsmaatregelen, een prijsblokkering afkondigen door te sleutelen aan dat indexcijfer.

Aan de basis van dat gezondheidsindexcijfer lagen de besparingen ten tijde van de regering-Dehaene II. Er werd toen bespaard door lonen en uitkeringen niet meer zo snel te laten stijgen door het indexcijfer aan te passen en te kiezen voor een gezondheidsindexcijfer. De pendant van die besparing ten laste van uitkeringstrekkers en werknemers was dat men ook iets wilde doen aan de kant van de eigenaars, en daarom werden de huurprijzen aan diezelfde index onderworpen. Er is dus een rechtstreeks verband met het federale algemene prijs- en inkomensbeleid. Het zal, in elk geval op dit ogenblik, niet mogelijk zijn om daar met een eigen indexcijfer te werken.

2.2. Na de zesde staatshervorming

Wat gebeurde er dan na de zesde staatshervorming? De drie gewesten hebben toen elk een woninghuurdecreet uitgevaardigd. Ze zijn allemaal vertrokken van de basis van de federale Woninghuurwet, waarin ze eigen accenten hebben aangebracht. Een van de grootste verschilpunten is de werking in de tijd van die nieuwe bepalingen. In het Vlaamse Gewest heeft men gekozen voor de eerbiedigende werking: wat al contractueel geregeld was onder de federale wet, blijft onder de federale wet. Alle huurcontracten van voor 1 januari 2019 blijven dus onderworpen aan de federale Woninghuurwet. Het decreet ziet enkel toe op de nieuw gesloten schriftelijke huurcontracten vanaf 1 januari 2019.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest werd gekozen voor een andere optie, namelijk de onmiddellijke toepassing van het decreet op alle lopende overeenkomsten. Dat is een opmerkelijk verschil. In het Vlaamse Gewest moet altijd de vraag worden gesteld wanneer een bepaald woninghuurcontract werd gesloten. Voor een oud woninghuurcontract geldt in Vlaanderen nog altijd de federale Woninghuurwet, voor een nieuw woninghuurcontract wordt het nieuwe decreet toegepast.

Uiteindelijk leidt dat tot een versnippering van de huurstelsels. We kennen de huur van roerende goederen, maar daarover bestaat heel weinig regelgeving. De huur van onroerende goederen is belangrijker. Daarnaast kennen we de gemeenschappelijke stam, het algemeen huurrecht uit het federale oude Burgerlijk Wetboek. Dan hebben we gewestelijke regelingen voor woninghuur, handelshuur, handelsuur van korte duur – de zogenaamde pop-up –, de pacht en de sociale woninghuur die in Vlaanderen door de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt geregeld. Opgeteld zijn dat dus zes specifieke huurstelsels, maal drie gewesten, ofwel achttien huurstelsels plus het algemeen huurrecht. Daarmee komen we aan negentien regelingen waarmee in dit land in het kader van huurrecht rekening moet worden gehouden. Dat maakt het natuurlijk in de praktijk niet eenvoudiger.

Er waren ook een aantal vragen over het woonbeleid. Dat gaat verder dan louter het huurrecht. Kort ter herinnering: voor het woonbeleid geldt als basisregel artikel 1.5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De algemene doelstelling is het recht op menswaardig wonen, een vertaling van artikel 23 van de Grondwet: het recht op behoorlijke huisvesting, met een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid.

De doelstellingen die we terugvinden in het Woninghuurdecreet komen daar gedeeltelijk mee overeen. Het Woninghuurdecreet heeft eigenlijk de doelstellingen van de federale wet overgenomen aangaande een stabiel, duurzaam en evenwichtig kader. De woonzekerheid is er ook in opgenomen, evenals het behoorlijk rendement voor de verhuurder, wat in 1991 voor de federale wetgever een belangrijk aspect was, naast de woningkwaliteit.

Wat werd daaraan toegevoegd door het decreet? Een belangrijk punt is het bevorderen van de toegang tot de private huurmarkt. Dat heeft ten eerste te maken met betaalbaarheid: we moeten ervoor zorgen dat er voldoende aanbod is op de private woninghuurmarkt en dat de huurprijzen betaalbaar zijn, gelet op het inkomen van de huurders. Dat heeft ook te maken met het tegengaan van discriminatie. Het decreet speelt daarop in met artikel 7, de selectiecriteria. Daarin wordt in algemene termen gezegd dat enkel die documenten mogen worden opgevraagd die relevant zijn om de betalingscapaciteit van de kandidaat-huurder te beoordelen. Op dit punt is er een verschil met het Waalse decreet, waarin concreter wordt opgesomd welke documenten opgevraagd mogen worden, bijvoorbeeld een bewijs van betaling van de huur in het verleden en van het inkomen van de huurder.

Een andere nieuwe doelstelling van het Vlaamse Woninghuurdecreet was transparantie en kenbaarheid. Dat had volgens mij te maken met de optie om zeer ruim te gaan bij het uitvaardigen van dat decreet. Men heeft niet alleen de bepalingen van de federale Woninghuurwet gemoderniseerd, herschreven en duidelijker gemaakt, men heeft er ook stukken uit het algemeen huurrecht aan toegevoegd. Enkele bepalingen uit dat algemeen huurrecht worden overgenomen in het Vlaams Woninghuurdecreet, bijvoorbeeld de klassieke verbintenissen van de huurder om de huurprijs te betalen, om het goed te gebruiken als een goede huisvader, de aansprakelijkheid voor brand met de daaraan gekoppelde nieuwe verplichting om een brandverzekering af te sluiten. Er werden ook een aantal procedurele bepalingen overgenomen. Het idee was dat, door alles in een corpus samen te brengen, het geheel gemakkelijker vindbaar, gemakkelijker hanteerbaar en transparanter werd. Daar werd ook een informatieluik aan gekoppeld via de website van Wonen Vlaanderen, waar een zogenaamde vulgariserende toelichting te vinden is bij het woninghuurrecht.

2.3. Evaluatie van het Woninghuurdecreet

Enkele parlementsleden vroegen om een eerste evaluatie te maken van het Woninghuurdecreet. We hebben dat onlangs ook gedaan op vraag van het Koninklijk Verbond van de vrede- en politierechters. Het woninghuurrecht trad 2,5 jaar geleden in werking. De periode is dus wat kort om daar al heel veel informatie over te geven, maar we kunnen toch al enkele opmerkingen maken. In de eerste plaats is er een aantal arresten van het Grondwettelijk Hof over die gewestelijke woondereceten. Ten tweede hebben we al een aanpassing van de regeling in verband met de woningkwaliteit. Er is wat eerste rechtspraak in verband met een aantal nieuwe punten, bijvoorbeeld het overlijden van de laatste huurder en de curator die dan kan worden aangesteld voor de inboedel. We hebben ook al iets te zeggen over de medehuur. En dan – en dat zijn eerder delicate punten – zijn er de procedurele bepalingen die in dat Woninghuurdecreet zijn ingelast, bijvoorbeeld het eenzijdig verzoekschrift zonder handtekening van de advocaat en de nieuwe kortgedingprocedure voor de vrederechter. Dan zal ik eindigen met wat andere plus- en minpunten.

2.3.1. Arresten van het Grondwettelijk Hof

Eerst geef ik een overzicht van de vijf arresten van het Grondwettelijk Hof. Vooral dat van 12 november 2020 is van belang voor het Vlaams Woninghuurdecreet. Dat had onder meer betrekking op die procedurele bepaling, meer bepaald het eenzijdig verzoekschrift zonder handtekening van de advocaat en ook het verbod op arbitrage in woninghuurgeschillen. Interessant aan dat arrest is dat het een uitspraak doet over de theorie van de impliciete bevoegdheden. De vraag was of die procedurele bepalingen zomaar mogen worden uitgevaardigd. Is dat een accessorium van de materie van de verhuring van voor bewoning bestemde goederen, die aan de gewesten is toegewezen? Of is dat geen accessorium daarvan en moet men langs de omweg van de impliciete bevoegdheden gaan? Ik kom daar straks nog wat uitgebreider op terug.

2.3.2. Conformiteitseisen

Wat de conformiteit betreft, is een heel belangrijke doelstelling van het woonbeleid dat de woning moet voldoen aan minimale kwaliteitsnormen. Dat heeft te maken met het grondrecht op wonen. Sommige rechtspraak stelde met betrekking tot de vroegere regeling uit de Woninghuurwet dat als een woning daar niet aan voldoet, er sprake is van een nietige huurovereenkomst. Dat is natuurlijk een belangrijke en zware sanctie. Dan moeten de partijen wederzijds teruggeven. Dat wil ook zeggen dat de huurder niet in die woning kan blijven wonen. Hij verliest op dat ogenblik zijn woonrecht.

Het was een van de opties van de decreetgever om te kiezen voor die nietigheids-sanctie bij een slechte woningkwaliteit (in plaats van de gebruikelijke sancties van herstel in natura of gerechtelijke ontbinding). In de memorie van toelichting werd zelfs gesteld dat vrederechters op dat punt geen beoordelingsbevoegdheid zouden hebben. Als ze vaststellen dat er niet voldaan wordt aan de kwaliteitsnormen, moeten ze de nietigheid uitspreken. Eerlijk gezegd zijn veel vrederechters er niet gelukkig mee dat de beoordelingsbevoegdheid die ze vroeger kenden – in het raam van een ontbindingsbeslissing – nu zou moeten wijken.

Onmiddellijk stelde zich een ander probleem: als men die sanctie heel consequent toepast, wil dat zeggen dat elk gebrek, ook het kleinste, kan leiden tot nietigheid. Voor 1 januari 2021 hadden we het zogenaamde 'strafpuntenstelsel' in verband met de kwaliteit, dat onder meer strafpunten gaf voor een scheur in een niet-dragende muur of voor een vochtige keldervloer. Dat deed niets af aan de bewoonbaarheid maar dat leverde wel een strafpunt op. Strikt genomen was er dan al sprake van strijdigheid met de conformiteitseisen, wat dus zou kunnen leiden tot nietigheid. Dat was uiteraard niet de bedoeling, dat was veel te verregaand. Gelukkig heeft de decreetgever dat op tijd ingezien en werd de regeling aangepast.

Artikel 12 van het Vlaams Woninghuurdecreet verwijst nu naar de vereiste van conformiteit die we terugvinden in een ander decreet, namelijk de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Hierin wordt een nieuw systeem ingevoerd waarbij gebreken in drie categorieën worden ingedeeld. Enkel als het gebreken van categorie II en III betreft, zal er sprake zijn van een gebrek aan conformiteit en zal er eventueel een burgerlijke nietigheidssanctie door de rechter worden uitgesproken. Voor die kleinere gebreken is er nu een tolerantie tot en met zes gebreken. Vanaf zeven kleine gebreken wordt het een probleem van categorie II met dus opnieuw de mogelijkheid tot nietigheid. Dat is al een eerste verbetering om tegemoet te komen aan de problematiek van de toch wel zware sanctie van de nietigheid van de huurovereenkomst bij gebrek aan conformiteit.

2.3.3. *Overlijden laatste huurder*

Ook nieuw is de regeling als de laatste huurder overlijdt. Dan kan de verhuurder het contract als van rechtswege beëindigd beschouwen op het einde van de tweede maand na het overlijden indien er geen erfgenamen opdagen die de huur verder willen zetten. Dat is afwijkend van de regel in het algemene huurrecht, waar de erfgenamen de huur automatisch voortzetten (cf. artikel 1742 oud Burgerlijk Wetboek).

Er is ook een nieuwe figuur, namelijk de curator die kan worden aangesteld door de vrederechter om de woning te ontruimen en de inboedel te gelde te maken. Het was een vraag van de vrederechters om daarvoor een regeling te treffen. Niet alles is in het decreet geregeld, maar we zien in de eerste rechtspraak dat vrederechters daarmee overweg kunnen, dat ze zelf de lacunes in de regelgeving opvullen. Die curator heeft een heel beperkte bevoegdheid en moet geen schuldeisers uitnodigen of een rangregeling opstellen zoals bij een faillissement. Voor het bepalen van de kosten en het honorarium wordt gekeken naar wat gebruikelijk is in het kader van voogdijregelingen, bewindvoering en curatele over onbeheerde nalatenschappen. Dat wordt in de praktijk dus wel degelijk opgelost.

2.3.4. *Medehuur*

Ook nieuw, en een grote verbetering, is de regeling inzake de medehuur, zowel bij partnerrelaties als bij niet-partnerrelaties. De medehuurder is hoofdelijk en ondeelbaar gehouden, zegt het decreet; dit geldt niet voor achterstallen die al bestaan op het moment dat de medehuurder erbij komt wonen, maar wel voor achterstallen die vanaf dat ogenblik ontstaan. Het Grondwettelijk Hof heeft daarover met betrekking

tot de gelijkaardige Waalse regeling gesteld dat de hoofdelijkheid geen afbreuk doet aan de rechten van de huurder. De hoofdelijkheid is ook niet in strijd met het grondrecht op wonen, want het geschiedt in het kader van een coherente, evenwichtige regeling in het algemeen belang (Grondwettelijk Hof, 13 februari 2020, nr. 23/2020). Medehuurlers worden als volwaardige huurders beschouwd. Als het samenhuizen niet meer wordt voortgezet, is goed geregeld wat er gebeurt na het vertrek van een van die huurders. Belangrijk is dat elk van die huurders een individueel opzeggingsrecht heeft. Er is ook een regeling om een nieuwe huurder voor te stellen en te laten aanvaarden.

Wat kan nog beter? Wat staat in de regelingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest maar niet in die van het Vlaamse Gewest? Dat is het opleggen of het suggereren aan de cohousers om een medehuurpact te sluiten. Het lijkt me een interessante piste om de onderlinge regels tussen die huurders ook op papier te zetten en daarin afspraken te maken over wat er gebeurt als een van hen vertrekt. Elke medehuurder heeft een individueel opzeggingsrecht, maar tot wanneer moet hij betalen? Wat met eventuele schade die hij heeft veroorzaakt? Wat met de huurwaarborg waarin hij ook heeft bijgedragen? Dat zou in zo'n medehuurpact kunnen worden geregeld.

2.3.5. *Eenzijdig verzoekschrift*

Dan kom ik tot het procedurele mijnenveld. Door ook enkele procedureregels in het Vlaams Woninghuurdecreet in te voegen, heeft men heel sterk aan de rekken van de bevoegdheidsverdeling getrokken.

Het eerste punt daarbij was het eenzijdig verzoekschrift zonder handtekening van de advocaat. Dit werd – wat te verwachten was – door de Orde van Vlaamse Balies voor het Grondwettelijk Hof gebracht. Kon de Vlaamse decreetgever hier wel een regel van procedure uitvaardigen die men normaal in het federaal Gerechtelijk Wetboek terugvindt? Het Grondwettelijk Hof is niet meegegaan in het idee dat het een accessorium is van de bevoegdheid met betrekking tot het woninghuurrecht en stelt dat de procedure nog altijd een residuaire bevoegdheid van de federale overheid is.

Maar het Hof is wel gevolgd in de subsidiaire verantwoording, die men ook terugvindt in de memorie van toelichting van het Vlaams Woninghuurdecreet, meer bepaald dat het gaat om een impliciete bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Daarvoor wordt er een drieledige test uitgevoerd. Het moet ten eerste een noodzakelijke aangelegenheid zijn. Dat was hier het geval, zegt het Hof, want het gaat over de laagdrempelige toegang tot de rechter: de financiële toegang mag niet te hoog zijn. Ook aan de tweede voorwaarde wordt voldaan: er is een gedifferentieerde regeling mogelijk. Dat staat in artikel 1026, 5°, van het Gerechtelijk Wetboek zelf: "tenzij de wet anders beslist". De derde voorwaarde voor de impliciete bevoegdheid is de marginale invloed. Ook dat is hier het geval, zegt het Grondwettelijk Hof, want dit geldt enkel voor woninghuur en studentenhuur (zie GwH 12 november 2020, nr. 145/2020). Die regel heeft dus die toets overleefd.

2.3.6. *Kortgedingprocedure voor de vrederechter*

Een tweede punt is de nieuwe procedure in kortgeding voor de vrederechter. Ook hier kan de vraag gesteld worden naar de gewestelijke bevoegdheid. Hierover heeft het Grondwettelijk Hof geen uitspraak willen doen. De (federale) ministerraad had daarop aangestuurd, maar het Hof wilde niet ingaan op de vraag of dit ook een impliciete bevoegdheid is.

Ik denk dat men hier kan struikelen over de noodzakelijkheidsvoorwaarde. Was het noodzakelijk om een nieuwe kortgedingbevoegdheid aan een vrederechter te

geven terwijl het procesrecht voldoende middelen bevat om snel bij de rechter te geraken? Er is de klassieke kortgedingprocedure, een eenzijdig verzoekschrift, de vordering ten gronde met toepassing van artikel 19, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de overgangsregeling niet goed is overdacht (werking in de tijd). Het is een procedureregeling, dus in principe geldt artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, dat zegt dat nieuwe procedureregels onmiddellijk van toepassing zijn op de rechtsverhoudingen, dus ook op de contractuele verhouding van voor 1 januari 2019, terwijl artikel 83 van het decreet zegt dat de bepalingen pas van toepassing zijn vanaf 1 januari 2019.

De decreetgever had wellicht de materiële bepaling op het oog, dus die eerbiedigende werking ten aanzien van de voorheen gesloten overeenkomsten. Over de procedure is in de memorie van toelichting niets te vinden. Dat heeft al geleid tot een arrest van het hof van beroep van Antwerpen, dat duidelijk heeft geopteerd voor de toepassing van artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, dus voor de onmiddellijke toepassing, ook op woninghuurcontracten die voor 1 januari 2019 werden gesloten. Die zaak ligt momenteel voor bij het Hof van Cassatie. Dat is al het eerste grote strijdpunt: wat gaan we toepassen? Gaan we het overgangsrecht van het Vlaams Woninghuurdecreet toepassen of wordt het artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek?

Een tweede vraag is inhoudelijk. Waarover gaan die kortgedingmaatregelen? Het gaat enkel over voorlopige maatregelen in spoedeisende gevallen waarvoor de normale procesgang niet volstaat. Wat niet kan, is in kortgeding de ontbinding of de uithuiszetting vragen. Dat zijn maatregelen ten gronde. De bevoegdheid in kortgeding blijft beperkt tot een stakingsbevel: zorgen dat de huurder het pand niet verder afbreekt of eisen van de verhuurder dat er bijvoorbeeld in de winter een dringende herstelling wordt uitgevoerd aan de verwarmingsinstallatie. Daartoe zijn die maatregelen beperkt, zoals terug te vinden is in de eerste rechtspraak daarover die ik heb vermeld.

2.3.7. *Overzicht van andere plus- en minpunten*

Eveneens positief aan dat decreet is dat de woonzekerheid van de huurders versterkt werd. Dat volgt uit de verduidelijkingen met betrekking tot de duur van de woninghuur, en kleine maar niet onbelangrijke wijzigingen in verband met de opzegging van contracten, zoals de mogelijkheid tot tussentijdse opzegging van de huur van korte duur door de huurder. Er is ook een belangrijke wijziging bij de verkoop van het verhuurde goed: het huurcontract is dan sowieso tegenstelbaar aan de koper, ook al is het niet geregistreerd en ook al woont de huurder er nog geen zes maanden. Er is dus een absolute tegenstelbaarheid, alleen al door het feit dat er een woninghuurcontract bestaat. Dat is een heel belangrijke uitbreiding van de woonzekerheid van de huurder.

Er is ook het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen, een belangrijk instrument om uithuiszettingen te beperken.

De toegang tot de huurmarkt wordt gegarandeerd, onder meer door de huurwaarborglening. Dat was zowat de pendant voor het verhogen van het bedrag van de huurwaarborg tot drie maanden huur. Die huurwaarborglening ondersteunt huurders die minder kapitaalkrachtig zijn.

Kenbaarheid en transparantie waren doelstellingen, die volgens mij ook bereikt worden. Wat ik daarbij heel belangrijk vind, zijn de uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de verdeling van de kosten en de onderhoudsherstellingen tussen huurder en verhuurder. Dat is innovatief. Dat belet ook heel veel discussies die voor vrederechters werden gevoerd omdat de contracten niet volledig of onduidelijk zijn. We hebben nu lijsten waarin heel duidelijk staat wie wat moet betalen.

Wat is negatief? We blijven met dit decreet wat op onze honger zitten op het punt van de betaalbaarheid. Er wordt eigenlijk heel weinig gedaan op het vlak van de betaalbaarheid van de woninghuur. De decreetgever heeft ervoor geopteerd om niet sturend of regulerend op te treden op de private huurmarkt maar om de markt van vraag en aanbod te laten spelen. Ook de toegang tot de huurmarkt, de anti-discriminatiebepalingen, vind ik aan de magere kant. Wat onder andere overgenomen werd uit het federale recht, is de afficheringsplicht met betrekking tot de gevraagde huurprijs. Het hangt evenwel af van de gemeente om dit al dan niet dit op te nemen in het GAS-reglement (gemeentelijke administratieve sanctie). Er is daarnaast nog de beperking ten aanzien van de informatie die men mag vragen aan een huurder om na te gaan of hij de huur kan betalen, maar veel meer is er nog niet gebeurd op het punt van de antidiscriminatie.

Er zijn ook een aantal vraagtekens. Zoals ik al zei, vind ik de overheveling van de procedurebepalingen een heikel punt. Volgens mij is dat op het randje van de bevoegdheden waarop de gewesten mogen optreden. Er is ook de vraag of het nodig was om delen uit dat algemeen huurrecht over te hevelen naar dat Woninghuur-decreet.

2.4. Andere beleidsdomeinen

Ik wil ook wijzen op andere beleidsdomeinen waar nog werk kan worden gemaakt van die zesde staatshervorming. Zo hebben we nog niet veel gezien op het vlak van gemengde woonvormen. Ik denk daarbij aan handelshuurders of pachters die in het door hen gehuurde goed wonen. Ik denk ook aan vakantiewoningen, waarbij geraakt wordt aan andere beleidsdomeinen als economie, landbouw en toerisme. Wat zit daar in de pijlpijn? Voor handelshuur kennen we tot nu toe enkel het pop-updecreet voor de handelshuur van korte duur. Ik weet dat er in dit parlement ook al nagedacht werd over maatregelen om wegens COVID-19 tegemoet te komen aan handelshuurders, maar ik heb niet de indruk dat daar enige concrete regelgeving uit voortgevloeid is. Er waren natuurlijk wel de handelshuurleningen, maar er is geen echt handelshuurdecreet, geen vernieuwing van het federale handelshuurrecht. Hetzelfde geldt voor de pacht: er is vooralsnog geen Pachtdecreet.

Wat is hier belangrijk? Als u nieuwe decreten opstelt, stelt zich de vraag of u dan ook weer een reeks procedurele bepalingen zult inlassen en/of stukken uit het algemeen huurrecht zult overhevelen? Ik vrees dat het wel heel onoverzichtelijk dreigt te worden als er in elk afzonderlijk decreet eigen procedurele of contractuele bepalingen staan, die eigenlijk in het procesrecht of algemeen huurrecht thuishoren. Wat dan met de coherentie van het huurrecht, dat tot nog toe altijd werd bewaakt op federaal niveau door het Ministerie van Justitie? Als dat allemaal versnipperd geraakt, verliezen we dan niet het algemene overzicht?

2.5. Federale wet doorkruist woonbeleid

Ik wil nog een slotopmerking maken. Men zou kunnen zeggen dat de gewesten de neiging hebben om zoveel mogelijk naar zich toe te trekken. Dat is logisch, eenmaal ze na de staatshervorming bevoegd zijn geworden. Maar het kan ook omgekeerd werken. Soms komt de federale wetgever op het terrein van de gewestelijke materie.

Zo is er in het nieuwe goederenrecht, dat ingaat vanaf 1 september 2021, een bepaling ingevoerd inzake vruchtgebruik, ter vervanging van de oude bepaling die stipuleerde dat het vruchtgebruik na het overlijden van de vruchtgebruiker nog negen jaar verder loopt. Dat was een regeling ter bescherming van de huurders, die dan de lopende negen jaar verder konden uitdoen. Nu heeft de federale wetgever die termijn echter verminderd tot ten hoogste drie jaar (artikel 3.145 BW).

Wanneer een huurder de pech heeft dat zijn verhuurder een vruchtgebruiker is en overlijdt, dan blijft er niet veel over van zijn woonzekerheid. Die woonzekerheid van negen jaar, die het decreet wil garanderen, wordt door die federale wetgeving doorkruist en beperkt tot drie jaar na het beëindigen van dat vruchtgebruik. Dit is een voorbeeld van het feit dat er langs alle kanten interferentie kan optreden als er diverse regelgevingen zijn.

II. Vragen en opmerkingen van de leden van de werkgroep

1. Tussenkoms van Willem-Frederik Schilz

Willem-Frederik Schilz: Professor Plets, het is me niet altijd duidelijk hoe we nu verder moeten. De complexiteit neemt uiteraard toe wanneer er meer gedecentraliseerd wordt, temeer daar er nog altijd restbevoegdheden federaal blijven. Als ik het goed begrepen heb, blijft de basis van de woonfiscaliteit federaal omdat we die nodig hebben voor het inkomstenbelastingstelsel. De modaliteiten worden groten-deels door de gewesten bepaald maar een groot stuk van de inkomsten gaat naar het lokale niveau.

We worstelen in Vlaanderen al enkele jaren met het heikele punt van de financiering van steden en gemeenten. Ook in andere beleidsdomeinen wordt, wanneer er aan de knoppen wordt gedraaid om een gewestelijk of federaal beleid te voeren, de impact op het lokale niveau niet altijd op voorhand ingeschat of worden maatregelen afgezwakt uit vrees voor een te grote impact. Ik heb daar geen oplossing voor en ik weet niet of u daarvoor een oplossing ziet. Bent u van mening dat de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus op dit moment voldoende sterk is om de doelstellingen van het beleid te kunnen behalen?

Ziet u nog specifieke knelpunten, noden of tekortkomingen? Zijn er volgens u argumenten om delen van of de gehele huurwetgeving federaal of regionaal te maken? Gaat uw voorkeur uit naar een meer regionale of een meer federale oriëntatie? Durft u op die vraag antwoorden?

Professor Dambre, u hebt alle vragen die ik voorbereid had, beantwoord. Ik noteer wel uw grote bezorgdheid, niet inzake de materiële regionalisering maar wel om de procedurele aspecten zoveel mogelijk homogeen te houden om verdere acciden-ten te vermijden. Is dat een juiste analyse?

2. Tussenkoms van Sarah Smeyers

Sarah Smeyers: Ik heb enkele vragen aan professor Dambre over de geregionaliseerde bevoegdheden inzake wonen, woninghuur, handelshuur en pacht. Is het niet opportuun om de overgangsmaatregel van de Woninghuurwet te wijzigen? De meeste huurcontracten lopen voor negen jaar en dus zitten we nog wel even met die dubbele wetgeving. Dat is misschien niet opportuun, gelet op de voordelen die u schetste, bijvoorbeeld inzake opzegging bij overlijden van de laatste huurder, de regeling inzake de curator, de degelijke kostenverdeling voor onderhoud en herstellingen en de regeling inzake medehuur. U hebt de voordelen ten opzichte van de federale Woninghuurwet opgesomd. Mijn vraag is dus of we de duur van die eerbiedigende werking niet moeten verkorten.

We hebben uw opmerking over de werking in de tijd van die procedureregeling gnoteerd. Dat is een nuttige suggestie tot verbetering.

Iets waarover niet gesproken werd, is de appartementsmede-eigendom, een federale bevoegdheid waarvan de regelgeving tijdens de vorige legislatuur gewijzigd werd. Als die bevoegdheid geregionaliseerd zou worden, wat zijn dan volgens u

knelpunten, voordelen en opportuniteiten? Misschien wil men in Brussel een andere invulling geven aan die regelgeving dan in Vlaanderen.

Als ik het goed begrepen heb, blijft het federale niveau bevoegd voor de huurindexering. Zou het een opportuniteit zijn om dat gewestelijk te regelen? De gewesten kunnen de regels opstellen op grond van hun bevoegdheid betreffende huur en de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake inkomensbeleid. Dat was de reden waarom de indexering federaal blijft. Kunnen we daar een link leggen met uw kritiek op het feit dat er in de huidige Woninghuurwet niets geregeld is inzake de prijs? Ik denk niet dat het Woninghuurdecreet de juiste tool is om prijsregulerend op te treden, maar misschien kunnen we wel iets doen via die indexering?

U uitte kritiek op het op het feit dat er te weinig antidiscriminatiebepalingen in het Woninghuurdecreet staan. U sprak over de afficheringsplicht, die overgenomen werd, waarvan de handhaving een taak van de gemeenten is. Of dat de antidiscriminatie zal bevorderen, laat ik in het midden.

Wat de prijzen betreft, stel ik als schepen van een stad dicht bij Brussel vast dat er veel mensen vanuit het Brusselse de grens oversteken richting het Vlaamse Gewest omdat de prijzen in Brussel zo hoog liggen. Dat kan wel een invloed op de prijsverhogingen in Vlaanderen, zeker in de Rand. Misschien moeten we dat eens bekijken. Of het Woninghuurdecreet daarvoor de juiste tool is, weet ik echter niet.

Is er nog een meerwaarde aan het feit dat de federale overheid nog bevoegd is voor het algemene huurrecht? Ik begrijp wel dat er geen echte tegenstellingen zijn. De wetgeving inzake woninghuur, handelshuur en pacht vult de federale wetgeving goed aan. Maar misschien zijn er toch nog problemen door die hybride bevoegdheidsverdeling. Welke impact heeft het algemene verbintenisrecht en het algemene huurrecht in de praktijk nog op ons woonbeleid?

Ik heb me laten vertellen dat Vlaanderen geen zicht heeft op het aantal huurovereenkomsten dat in Vlaanderen wordt gesloten. Elke huurovereenkomst wordt federaal geregistreerd bij het kantoor Rechtszekerheid en daar wordt blijkbaar niet bijgehouden of het gaat om Vlaamse, Brusselse of Waalse huurcontracten. De bevoegdheid over die fiscale registratie van huurovereenkomsten is bij de zesde staats-hervorming niet overgedragen naar de gewesten. Waarschijnlijk is dat moeilijk omdat dat raakt aan de regionalisering van de patrimoniumdocumentatie van die dienst.

De Open Vld-fractie stelde de vraag of er bezwaren zijn om opnieuw te federaliseren. Ik zou de omgekeerde vraag willen stellen.

Leidt de overheveling van bevoegdheden tot shoppinggedrag omdat het kopen, huren of verhuren gemakkelijker is in een ander gewest? Dat heeft ook te maken met de vraag over de huurprijzen.

Bij welke concrete dossiers inzake woonbeleid zijn verschillende overheden samen verantwoordelijk? Waar liggen hier kansen en verbeterpunten? Dat is een zeer algemene vraag die misschien ook gesteld kan worden inzake fiscaliteit.

3. Tussenkomst van Karl Vanlouwe

Karl Vanlouwe: Professor Dambre, u zei dat we sinds de regionalisering in dit land geëvolueerd zijn van zes naar achttien huursystemen. Ook toen de volledige Huurwet nog federaal was en het algemeen huurrecht geregeld werd in het Burgerlijk Wetboek, waren er allerlei leges speciales. Zo ontstonden de Woninghuurwet, de Handelshuurwet en de Pachtwet. Zelfs toen alles nog federaal was, was er uiteraard ook al een specialisering want op basis van het algemeen huurrecht kon men onmogelijk alle problemen aanpakken.

Ik heb dezelfde bedenking met betrekking tot de complexiteit op procedureel vlak. Uiteraard worden in de verschillende decreten verschillende procedures voorzien, maar dat was ook al zo toen alles nog federaal was. Ook toen kon men in bijvoorbeeld woninghuurzaken te werk gaan via dagvaarding of tegensprekelijk verzoekschrift, terwijl er in het pachtrecht een voorafgaande oproeping tot minnelijke verzoening moest zijn.

Mijn vraag sluit aan bij die van collega Smeyers. Met het Vlinderakkoord werd beslist om het huurrecht over te hevelen. In de bijzondere wetgeving stond dan een hele opsomming van alles wat onder dat huurrecht viel. Het algemeen huurrecht als geheel werd binnen het Burgerlijk Wetboek gelaten. Er waren ook verschillende fiscale regelingen. Tijdens een vorige hoorzitting werd, tijdens een discussie over herfederalisering, gezegd: "je krijgt de tandpasta niet terug in de tube". Ik heb de indruk dat er hier nogal wat tandpasta blijven hangen is. Probeer ook deze tandpasta uit de tube te krijgen.

III. Antwoorden van de genodigden

1. Antwoorden van professor Nicole Plets

Nicole Plets: Ik wil eerst ingaan op de vraag over de financiële situatie van steden en gemeenten. Voor de lokale besturen zijn de aanvullende belastingen, dus de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting, de belangrijkste bron van inkomsten. Dat is ook voor de lokale besturen de gemakkelijkste weg, in die zin dat deze aanvullende belastingen federaal of gewestelijk worden berekend, gevestigd, geïnd en doorgestort en de hogere overheden ook instaan voor de geschillenbeslechting. Zeker bij de personenbelasting kenden we aanvankelijk nog wel problemen met de doorstorting, maar daarvoor werden ondertussen de nodige maatregelen genomen middels een voorschottensysteem. Ik heb dus wel het gevoel dat daar zowel op federaal als op gewestelijk niveau rekening mee wordt gehouden.

Een punt van kritiek is wel dat zowel federale als gewestelijke programmawetten/-decreten vaak honderden bepalingen tellen. Zoals u weet, kan de personenbelasting tot het einde van het inkomstenjaar gewijzigd worden, zolang die wet op tijd gepubliceerd wordt en in werking treedt. Fiscalisten moeten dan in december uitpluizen of er, zoals dat reeds het geval was, geen tachtig fiscale bepalingen tussen zitten. Er sluipen namelijk allerlei bepalingen tussen de bepalingen die een programmawet eigenlijk zou moeten beogen te bevatten, waarbij men zich niet altijd bewust is van de effecten die dat zal hebben. Dat gebeurt dikwijls op het einde van het jaar. Dan moeten de lokale besturen nagaan wat de fiscale implicaties zijn van onder meer wijzigingen aan de personenbelasting en dus over de nodige tijd beschikken om hun aanvullende belasting aan te passen. In tegenstelling tot de gewesten hebben de gemeenten hier echter nog wel een extra maand de tijd na afloop van het inkomstenjaar (tot 31 januari van het aanslagjaar).

Ik ben niet op de hoogte van het feit of alle gemeenten dit even consequent opvolgen. Wel krijgen ze in Vlaanderen ondersteuning van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, die dat allemaal opvolgt en kan signaleren waarvoor ze moeten opletten. Maar het blijft heel complex. Men moet al een glazen bol hebben om te voorspellen welke effecten al die maatregelen zullen hebben. Als het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld belastingverminderingen op de personenbelasting invoert, heeft dat een impact op het percentage aanvullende gemeentebelasting dat de gemeenten uiteindelijk zullen opleggen. De opbrengst van een belasting wordt wel opgenomen in een begroting, maar het blijft een raming.

De gewesten zijn ook bevoegd voor het bestuurlijk toezicht op de gemeenten. Dus ook zo worden er, bijvoorbeeld via omzendbrieven, al wat handvatten aangereikt. Maar het blijft moeilijk om het effect van ingrepen te ramen.

Tussen het federale en het gewestelijke niveau zijn er wel verschillende overleg- en meldingsmomenten ingebouwd. Een gewest mag ook over de gewestgrenzen heen kijken en kan en mag een regeling die goed werkt in een ander gewest (gedeeltelijk) overnemen.

Er werd vervolgens ook gevraagd of fiscaliteitsregels tot shoppinggedrag kunnen leiden. Bij sommige burgers misschien wel. In tegenstelling tot bedrijven spelen bij natuurlijke personen ook (meer) andere, persoonlijke, sociale en emotionele elementen. Daarom is men ook iets toegeeflijker als het gaat over het overhevelen van bevoegdheden inzake de personenbelasting naar de gewesten. Men gaat er namelijk van uit dat een bedrijf zich gemakkelijker zal verplaatsen. Zelf woon ik nog altijd in de gemeente waar ik geboren ben. Mocht ik het bekijken vanuit fiscaal oogpunt, dan was ik beter al lang verhuisd. Er spelen dus ook andere, niet-fiscale elementen.

Allerlei zaken spelen een rol: woonfiscaliteit, huurprijzen, woningprijzen enzovoort. Misschien liggen de belastingen ergens wel wat hoger, maar is de aankoopprijs van vastgoed wat lager. Het ene compenseert het andere. Het is ingewikkeld omdat men ook rekening moet houden met maatregelen op alle niveaus, zowel federaal, gewestelijk als lokaal. Moet er bijvoorbeeld een lokale belasting betaald worden op een tweede verblijf? Zicht op het gehele plaatje vergt dus een hele studie. Er is sociologisch onderzoek nodig om na te gaan of mensen zich vastpinnen op een bepaalde belasting, op een bepaalde belastingvermindering zoals een woonbonus enzovoort.

Het is ten slotte eigen aan defederalisering dat er verschillende belastingen gelden in de verschillende deelstaten. Zo zijn er vanwege de fiscale maatregelen heel wat inwoners ingeschreven in kustgemeenten. Wat het gewestelijk opcentiementarief op de personenbelasting betreft, zijn de verschillen tussen de gewesten nog vrij beperkt. Niemand legt echter op dat een gewest opcentiemen moet heffen op de personenbelasting. Als het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest morgen bijvoorbeeld beslist geen opcentiemen meer te heffen, dan zal dat natuurlijk wel doorwegen. Het is inderdaad momenteel wel zo dat ieder gewest de financiële middelen nodig heeft. Maar theoretisch zou dat kunnen. Men hoeft dus geen gewestelijk luik in te bouwen. Mogelijk zal dat wel een grotere beweegreden zijn om te kiezen waar men effectief gaat wonen.

2. Antwoorden van professor Maarten Dambre

Maarten Dambre: Ik wil eerst ingaan op de mogelijkheid om de klok terug te draaien. Kunnen we terugkeren naar een federaal woninghuurrecht? Ik denk dat de nadelen die we hebben geschetst van de complexiteit en van de versnippering, een onvermijdelijk gevolg zijn van de staatshervormingen. Ingevolge de staatshervorming is elk bevoegdheidsdomein vrij om binnen het kader van de bevoegdheidsverdelende regel, de bevoegdheden bij het uitvaardigen van regelgeving te gebruiken. Zodra dat zijn weg vindt in de praktijk, denk ik dat het moeilijker wordt om dat terug te draaien.

Zoals aangekondigd werd in de memorie van toelichting van het Huurdecreet, volgt er na vijf jaar werking van het decreet een evaluatie. Dan worden de good practices bekeken. Ik denk dat er bij zo'n evaluatie ook over het muurtje gekeken moet worden om te kijken of we iets van de andere gewesten kunnen leren. Ik gaf al het voorbeeld van het medehuurpact, maar er kunnen nog voorbeelden zijn waaruit men inspiratie kan halen om regelingen te verbeteren. Uiteindelijk verschillen de

decreten in de drie gewesten niet fundamenteel van elkaar, enkel in de details. Die details kunnen inspirerend werken bij een evaluatie.

Ik denk niet dat het de bedoeling moet zijn om alles opnieuw federaal te maken. De klassieke procedureregels, de basisregels, moeten volgens mij wel federaal blijven. Welke rechter is bevoegd? Hoe gaan we de procedure inleiden? Hoe verloopt de procedure?

Zoals gezegd, zijn er in de specifieke huurstelsels altijd specifieke procedureregels geweest. Zo is er de verplichte oproep tot verzoening bij een pachtgeschil. Op dat vlak kunnen de gewesten inderdaad iets anders doen. Ook in de Handelshuurwet zijn er verschillende procedurebepalingen, bijvoorbeeld dat de oproeping voor een verzoening voor de vrederechter ook geldt als aanvangspunt van de termijn voor het instellen van een vordering. Dat soort zaken kan wel verschillen, maar niet het algemene procedurele kader, bijvoorbeeld de kortgedingbevoegdheid voor de vrederechter. Met het invoeren daarvan had ik het enigszins moeilijk, omdat ik er niet direct het voordeel van inzag.

Een tweede zaak die volgens mij federaal zal blijven, is het verbintenissenrecht. Maar ik denk niet dat er gevraagd wordt om het verbintenissenrecht over te hevelen. In het federale parlement zal binnenkort wellicht het wetsvoorstel-Geens, boek 5 nieuw BW, goedgekeurd worden. Dat is een nieuw verbintenissenrecht waaraan jarenlang gewerkt werd. Het volgende boek zit al in de pijplijn. Minister Van Quickenborne heeft enkele weken geleden een commissie geïnstalleerd om de hervorming van het overeenkomstenrecht te bestuderen, dit zijn de bijzondere overeenkomsten, waar het algemeen huurrecht een onderdeel van uitmaakt.

Er komt op federaal vlak dus een evaluatie van onder meer het algemene huurrecht. Mocht er geadviseerd of beslist worden dat het algemeen huurrecht, omdat het zo nauw aansluit bij die specifieke huurstelsels, wordt overgeheveld naar de bevoegdheid van de gewesten, dan kan dat tijdens een volgende staatshervorming. Men kan ook een eigen algemeen huurrecht maken op gewestelijk gebied, voor zover er een gemeenschappelijke stam is die van toepassing is op woninghuur, studentenhuur, handelshuur en pacht. Ik heb er al wel voor gewaarschuwd dat het onoverzichtelijk wordt als men bij een afzonderlijk decreet handelshuur/pacht ook nog eens algemene bepalingen zou betrekken. Dat zou ik niet doen. Dat is dus mijn advies: tracht het overzichtelijk en coherent te houden.

Wat de vraag over de indexering betreft: de indexeringsmechanismen werden wel degelijk overgeheveld naar de gewesten. In artikel 34 van het decreet staat trouwens een formule, geënt op wat er vroeger federaal bestond (artikel 1728bis oud BW), waarin een kleine wijziging werd aangebracht. De definitie van het aanvangsindexcijfer werd gewijzigd. Het is niet meer de maand voorafgaand aan het sluiten van het contract maar de maand voorafgaand aan de inwerkingtreding of van de huurprijsherziening. De Vlaamse decreetgever heeft dus al gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om het indexeringsmechanisme aan te passen.

Iets anders zijn de indexcijfers, omdat die onderdeel uitmaken van het federale beleidsdomein Economie: prijsbeleid, eventuele prijsblokkering, begrotingsmaatregelen. Ik denk dat men op dat vlak geen aparte Vlaamse index zal kunnen invoeren. Die bevoegdheid is er nu niet en ik weet niet of die er ooit zal komen, maar waarschijnlijk toch niet in dit kader.

IV. Aanvullende vragen en antwoorden

Sarah Smeyers: Wat dat laatste betreft: werd al eens becijferd welke impact dat zou hebben op de huurprijzen?

Maarten Dambre: Er is op dit ogenblik geen andere formule en ik heb ook geen cijfers over de Vlaamse economie of Vlaamse indexcijfers. Dat zult u moeten vragen aan economen.

Sarah Smeyers: Nu gaat het om de gezondheidsindex?

Maarten Dambre: Op dit ogenblik gaat het inderdaad om de gezondheidsindex die in 1994 in de plaats gekomen is van het normale indexcijfer van de consumptieprijzen. Dat was een besparingsmaatregel. Die index groeit iets minder snel.

Sarah Smeyers: Ligt die ongeveer gelijk in alle gewesten?

Maarten Dambre: Daar kan ik u geen informatie over geven, dat moet u aan een specialist vragen.

Sarah Smeyers: Dat zou kunnen verklaren waarom die huurprijzen zo verschillen.

Maarten Dambre: Waarover wel onderzoek gedaan werd door het Steunpunt Wonen, is de mate waarin de huurprijzen meer stijgen dan het gezondheidsindexcijfer. De huurprijzen stijgen sterker omdat er niet alleen geïndexeerd wordt, er worden ook nieuwe huurcontracten gesloten met nieuwe huurders. Bij elke gelegenheid hebben verhuurders de neiging om de prijs wat te verhogen. Op psychologisch vlak is dat ook begrijpelijk.

U had ook nog een interessante en enigszins verrassende uitweiding naar de appartementseigendom. Dan begeven we ons namelijk op het vlak van het goederenrecht. Dat komt aan bod in boek 3 van het nieuw Burgerlijk Wetboek dat op 1 september 2021 in werking treedt. De wetgeving op appartementsmede-eigendom werd in 2010 en 2018 zeer grondig bijgewerkt. Zo werden de meerderheden in de algemene vergaderingen van mede-eigenaars anders geregeld en werden bestemmingswijzigingen, tot en met de afbraak en heropbouw, mogelijk gemaakt als slechts één mede-eigenaar tegenspartelt. Daarover heeft het Grondwettelijk Hof een belangrijk arrest geveld, dat inhield dat het eigendomsrecht van die eigenaars gerespecteerd moest worden en dat dergelijke zaken vooraf moeten worden voorgelegd aan de vrederechter ter bescherming van dat eigendomsrecht (GwH 20 februari 2020, nr. 30/2020).

Dat is federale materie. Er is wel een kleine link met wonen. Zo kan het huishoudelijk reglement of het reglement van mede-eigendom verbintenissen bevatten die huurders moeten respecteren over het samenleven, het niet-hinderen van andere bewoners en dergelijke. Of die link met wonen groot genoeg is om heel dat domein over te hevelen, vraag ik me echter wel af. Ik vraag me ook af – want het is de eerste keer dat ik hiervan hoor – of het een wens is om dit ook over te hevelen naar de gewesten.

Sarah Smeyers: De wens is om alles over te hevelen naar de gewesten. Handelsuur en pacht zijn ook geregionaliseerd. Die wetgeving werd tot nog toe niet aangepast. Dat kan misschien ook gebeuren met appartementsmede-eigendom? Alleen al inzake de taalwetgeving staat er weinig in de regeling over huishoudelijke reglementen. Veel Vlamingen in Brussel moeten het doen met een Franstalig huishoudelijk reglement. Enkel dat is misschien al een goede reden om het te regionaliseren.

Maarten Dambre: De vraag is dan wat er in Brussel zal gebeuren. Maar vergeet ook niet dat u dan een stuk uit het goederenrecht gaat halen. Wat dan met de rest van het goederenrecht? Wat dan met eigendom, met vruchtgebruik, erfpacht, opstal, erfdiensbaarheden, burenhinder? Gaat u dat ook overhevelen naar de gewesten? Het is altijd moeilijk als men een klein stukje uit het grotere geheel haalt

en een ander stuk niet. Gaat dan de coherentie niet verloren met de rest van de regelgeving? Ik vond het wel een interessante denkpiste.

Wat de procedure betreft, heb ik al aangegeven dat er inderdaad gedifferentieerd kan worden en dat stukken procedure wel degelijk overgeheveld kunnen worden, maar niet de basisregels met betrekking tot de procedure.

Liesbeth HOMANS,
voorzitter

Karl VANLOUWE
Peter VAN ROMPUY
Caroline GENNEZ,
verslaggevers