

Bijdragen

- De 'Woonzaak': het Europees Comité voor Sociale Rechten 'veroordeelt' het Vlaamse woonbeleid** **339**
Tom VANDROMME
Nicolas BERNARD

Kronieken

- Kroniek Hof van Cassatie – Rechtspraak publiek en administratief recht 2025** **358**
Floris PARREIN

Rechtspraak Raad van State

Frederic EGGERMONT

Divers

- Arrest nr. 265.195 – 15 december 2025 **372**
 Huisarrest – 1. Bevoegdheid burgemeester om een huisarrest op te leggen – 2. Verschil vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking – 3. Algemene bevoegdheid artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet versus artikel 134sexies (plaatsverbod) en artikel 25 jeugd-delinquentierecht

Erediensten

- Arrest nr. 264.650 – 24 oktober 2025 **373**
 Erkenning geloofsgemeenschap – Delegatie van bevoegdheden – Bevoegdheid individuele regeringsleden – Toegewezen delegaties – Samenhang erkenning van de lokale geloofsgemeenschap met de oprichting van een openbare instelling met rechts-persoonlijkheid – Erkenning van erediensten verschillend van erkenning plaatselijke geloofsgemeenschappen

Fiscaliteit

- Arrest nr. 264.654 – 24 oktober 2025 **375**
 Gelijkeheidsbeginsel – Belastingreglement – Verschillend oppervlakte tarief – Objectieve en redelijke verantwoording – Tegenstrijdige motieven – Overeenstemming doel van de belasting – Uitholling vrijstelling

Onderwijs

- Arrest nr. 264.325 – 25 september 2025 **376**
 Toelatingsexamen arts – Niet-gunstig gerangschikt – Expertise examencommissie

Procedure

- Arrest nr. 264.664 – 27 oktober 2025 **377**
 Artikel 6, § 1, EVRM – Tegenspraak – Stukken van het administratief dossier

Tucht

- Arrest nr. 263.928 – 10 juli 2025 **377**
 Overheidspersoneel – Tucht – Ontslag van ambtswege – Onpartijdigheid – Tuchtoverheid als burgerlijke partij in strafzaak – Gebruik strafdossier

Vreemdelingen

- Arrest nr. 264.930 – 21 november 2025 **379**
 Verzoek om internationale bescherming na een eerdere erkenning als vluchteling in een andere lidstaat – “Ten volle” rekening houden met eerdere erkenning – Interpretatie door Hof van Justitie na bestreden arrest

Oordelen Geschillenkamer VMRI

- De Geschillenkamer, oordeel 2025-31 van 11 december 2025 **382**
 Hoofddoek – Kentekenverbod – (In)directe discriminatie – Intimidatie – Provincie Noot – Geschillenkamer van het VMRI over het hoofddoekenverbod ten aanzien van leerkrachten in het provinciaal onderwijs als nieuwe maatstaf voor Europese rechtspraak, *Jasper DOOMEN*, *Sien DEVRIENDT* **386**

Adviezen

Jan SMETS

Greet VERBERCKMOES



Afdeling Wetgeving Raad van Stated

- Advies nr. 78.040/1/V van 8 augustus 2025 over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voor wat betreft de compensatie van OCMW's naar aanleiding van de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd' **395**
 1. Bevoegdheidsverdeling Staat, Gemeenschappen en Gewesten – Federale bevoegdheden/Gemeenschapsbevoegdheden – Beleid inzake maatschappelijk welzijn – Leefloon/Financiering OCMW's – Financiering leefloon/Tegemoetkoming aan OCMW's bij langdurige tewerkstelling van persoon die een leefloon genoot
 2. Grondwet, art. 143 – Federale loyaliteit – Werking van OCMW's – Invloed van beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd – Steun aan OCMW's voor toename van aanvragen voor een leefloon
 3. Bevoegdheidsverdeling Staat, Gemeenschappen en Gewesten – Algemeen – Evenredigheidsbeginsel – Gevolgen voor de gemeenschappen van de instroom van aanvragers van een leefloon t.g.v. beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd
- Advies nr. 77.807/2-3 van 1 juli 2025 over amendementen van de regering op een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen' **397**
 1. Wetgevingsprocedure – Vormvereisten – Gegevenseffectbeoordeling – Tijdstip
 2. Grondwet, art. 22 – Recht op privéleven – Verwerking van persoonsgegevens – Legaliteitsbeginsel/Voorwaarden – Geautomatiseerde verwerking – Datamining en datamatching/Depseudonimisering
 3. Europees recht – AVG, art. 22 – Verwerking van persoonsgegevens – Geautomatiseerde verwerking – Datamining en datamatching – Voorwaarden

De 'Woonzaak': het Europees Comité voor Sociale Rechten 'veroordeelt' het Vlaamse woonbeleid

Tom VANDROMME

Postdoc navorser Universiteit Antwerpen

Nicolas BERNARD

Gewoon hoogleraar UCLouvain Saint-Louis Bruxelles¹

INHOUD

I.	Situering	339
II.	Het internationaal juridisch kader	339
A.	Het Herzien Europees Sociaal Handvest	339
B.	De collectieve klachtenprocedure bij het ECSR	341
III.	De klacht en de uitspraak van het ECSR in de 'Woonzaak'	343
A.	Procedurele aspecten	343
B.	De uitspraak van het ECSR	343
IV.	De gevolgen voor het Vlaamse woonbeleid	349
V.	De gevolgen voor het Brusselse en Waalse woonbeleid	353
VI.	Conclusie	356

I. Situering

1. In een uitspraak van 17 oktober 2024, bekendgemaakt op 19 maart 2025, oordeelt het Europees Comité voor Sociale Rechten over de gegrondheid van een collectieve klacht (nr. 203/2021) die door Feantsa (de Europese Federatie van nationale organisaties die werken met daklozen) werd ingediend tegen België. In grote lijnen concludeert het Comité dat het Vlaamse woonbeleid twee bepalingen van het Herzien Europees Sociaal Handvest (hierna: HESH) schendt. Deze internationale 'veroordeling' in de zogenaamde 'Woonzaak' heeft onmiskenbaar een grote relevantie voor het Vlaamse woonbeleid, wat de volgende bespreking rechtvaardigt.

In deze bijdrage analyseren we dan ook deze belangwekkende uitspraak en de gevolgen ervan voor het Vlaamse woonbeleid. Vooraf verdient echter de – relatief onbekende – rol van het Europees Comité voor Sociale Rechten (hierna: ECSR) nadere toelichting. Vervolgens zal worden onderzocht welke impact deze uitspraak heeft voor het woonbeleid in het Vlaamse Gewest en de twee andere gewesten (Brussel en Wallonië), aangezien ook zij blootstaan aan het risico van een 'berisping' door dit supranationale orgaan. We sluiten af met een conclusie.

II. Het internationaal juridisch kader

A. Het Herzien Europees Sociaal Handvest

2. Het Europees Sociaal Handvest werd uitgewerkt door de Raad van Europa en werd goedgekeurd op 18 oktober 1961 te Turijn (in werking getreden op 26 februari 1965). Het bevat – als tegenhanger van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – economische, sociale en culturele grondrechten en maakt deel uit van de Belgische rechtsorde.² Midden jaren 90 van de 20e eeuw werd gesuggereerd om de inhoud van het ESH grondig te herzien en te actualiseren. Het Herzien Europees Sociaal Handvest werd aangenomen op 3 mei 1996 te Straatsburg (in werking getreden op 1 juli 1999). Het HESH voegt een aantal nieuwe rechten toe (o.m. gendergelijkheid). Ook het HESH maakt deel uit van de Belgische rechtsorde.³ Het (H)ESH heeft volgens de Raad van State evenwel geen directe werking in de Belgische rechtsorde. Wel wordt uit het (H)ESH een *standstill*-verplichting afgeleid: eens de rechten in de interne rechtsorde zijn verwezenlijkt, mogen ze nog slechts in door het (H)ESH omschreven gevallen worden beperkt en kunnen ze niet worden afgeschaft.⁴

Op basis van artikel A HESH is een verdragspartij bij het HESH niet verplicht om alle grondrechten uit het HESH te aanvaarden. Binnen de grenzen van die bepaling kan een verdragspartij ervoor kiezen zich slechts gebonden te achten door een aantal artikelen of genummerde leden ervan van deel II van het HESH. Het HESH wordt daarom omschreven als een '*à la carte*-verdrag'.

Door het aanvaarden van bepaalde rechten uit het HESH gaan de verdragspartijen de inspanningsverbintenis aan om alle mogelijke middelen in te zetten voor de verwezenlijking van die rechten. Het gaat dus niet over een resultaatsverbintenis. De rechten worden immers geformuleerd als verplichtingen aan de partijen.⁵

1. De tekst werd afgesloten op 1 december 2025.

2. Wet 11 juli 1990 houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest en van de Bijlage, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961, BS 28 december 1990.

3. Wet 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, BS 10 mei 2004.

4. RvS 16 oktober 1997, nr. 68.914, RW 1998-99, 331, Adv. VAN NOTEN W., noot RAUWS W., TBP 1998, 417.

5. MIRGAUX S., VAN LAETHEM K., SMIS S. en JANSSENS C., *Handboek mensenrechten*, LeA Uitgevers, 2024, 264.

3. Binnen de familie van internationale teksten die het grondrecht op wonen vermelden of erkennen⁶, behoort het Europees Sociaal Handvest ongetwijfeld tot de instrumenten die dit grondrecht het meest expliciet erkennen. De herziening van het Handvest⁷ bood de gelegenheid om het recht op huisvesting – het meest iconische van allemaal⁸ en merkwaardig genoeg oorspronkelijk afwezig – in de tekst op te nemen. Het HESH verplicht de verdragspartijen in artikel 30 onder meer om “*de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting*” en daartoe “*maatregelen te nemen binnen het kader van een algehele en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen van personen die zich in een situatie van sociale uitsluiting of armoede bevinden of in die situatie terecht dreigen te komen, alsook hun gezinsleden, tot, met name, werk, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand*” (eigen onderstreping). Inzake het ‘recht op huisvesting’ bepaalt artikel 31 HESH: “*Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich maatregelen te nemen die erop zijn gericht: (1) de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen; (2) dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen; (3) de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt*”.⁹

4. België heeft er echter voor gekozen artikel 31 HESH niet te aanvaarden en heeft daarmee uitdrukkelijk aangegeven zich niet door deze bepaling gebonden te achten.¹⁰ Daarbij vergat men echter dat de opstellers van het HESH het Handvest hebben opgevat als een

geïntegreerd geheel, waarvan de verschillende onderdelen nauw met elkaar zijn verweven. Volgens het ECSR is het HESH ontworpen als een geheel en de bepalingen ervan vullen elkaar aan en overlappen gedeeltelijk. Het is onmogelijk om het materiële toepassingsgebied van elk artikel of elk lid volledig af te bakenen. Het is daarom aan het ECSR om erop toe te zien dat het enerzijds de verdragspartijen geen verplichtingen oplegt die vallen onder artikelen die zij niet hebben willen aanvaarden en het anderzijds geen essentiële elementen wegneemt uit de draagwijdte van de aanvaarde bepalingen die verplichtingen bevatten die eveneens uit andere, niet-aanvaarde artikelen zouden kunnen voortvloeien.¹¹

Terwijl artikel 31 HESH het grondrecht op wonen zelf vastlegt, zijn er in het HESH inderdaad nog andere bepalingen die de verwezenlijking van het grondrecht op wonen veronderstellen om tot een daadwerkelijke bescherming te komen, net als bij het EVRM dat het grondrecht op wonen slechts op indirecte wijze bevordert, via andere grondrechten.¹² Dit geldt in de eerste plaats voor artikel 16 HESH dat het ‘recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming’ waarborgt en als volgt is geformuleerd: “*Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin, als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door het doen van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting en het doen van uitkeringen bij huwelijk*” (eigen onderstreping).¹³ Het ECSR stelt in de Woonzaak net een schending van deze bepaling

6. In chronologische volgorde: art. 25 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 10 december 1948; Aanbev. nr. 115 van de Internationale Arbeidsorganisatie van 28 juni 1961 over de huisvesting van arbeiders; art. 11.1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 16 december 1966, art. 9.1 verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap; art. 27.3 van het Internationaal Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989; art. 31 HESH en art. 34.3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000. Zie ook: resolutie 2004/21, 2003/27 en 2001/28 van de Commissie voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over behoorlijke huisvesting als onderdeel van het recht op een behoorlijke levensstandaard; resolutie 6/27 van de Raad voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over hetzelfde onderwerp en resolutie 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 en 2005/25 van de Commissie voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over de gelijkheid van vrouwen op het vlak van eigendom, toegang en controle over land, en gelijke rechten op eigendom en passende huisvesting.

Zie ook: VOGEL-POLSKY E., ‘La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son insertion avec l’article 23 de la Constitution’ in ERGEC R. (ed.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruylant, 1995, 57; HUBEAU B., ‘Het recht op wonen als sociaal grondrecht: internationale bronnen en inbedding in de Belgische rechtsorde’ in HUBEAU B. en DE LANGE R. (eds.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Maklu, 1995, 49.

7. Zie BRILLAT R., ‘L’activité pré-conventionnelle et para-conventionnelle du Conseil de l’Europe dans le domaine des droits sociaux’ in FLAUSS J.F. (ed.), *Droits sociaux et droit européen. Bilan et prospective de la protection normative*, Bruylant, 2002, 127.

8. AKANDJI-KOMBÉ J.-F., ‘Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (mai 2005 – décembre 2007)’, *Rev.trim.dr.h.* 2008, 534.

9. Zie over deze bepaling: LUKAS K., *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021, 328; BERNARD N., HUBEAU B. en VANDROMME T., ‘Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees sociaal handvest’ in VAN DROOGHENBROECK S. e.a. (eds.), *Europees sociaal handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, die Keure-La Charte, 2016, 173; VANDAMME F., ‘Les droits protégés par la Charte sociale européenne, contenu et portée’ in AKANDJI-KOMBÉ J.-F. en LECLERC S. (eds.), *La Charte sociale européenne*, Bruylant, 2001, 40; ŚWIĄTKOWSKI A., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 2007, 324.

10. Zie hierover: DUCOULOMBIER P., ‘La liberté des États parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement: une liberté surveillée’, *Rev.trim.dr.h.* 2013, 829.

11. ECSR 26 juni 2007, nr. 41/2007, Centre de défense du handicap mental (CDHM) t/Bulgarije, § 9.

12. Artikel 8 EVRM dat in de eerste plaats het recht op de bescherming van het privéleven en de woonst bevat. Zie hierover: LAMBERT P., ‘Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l’homme’ in *Le droit au logement: vers la reconnaissance d’un droit fondamental de l’être humain*, actes du colloque organisé le 19 octobre 2007 par l’Institut des droits de l’homme du Barreau de Bruxelles, Bruylant, 2008, 13; BERNARD N., ‘Pas d’expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l’homme’ (noot onder EHRM 13 mei 2008, McCann t/Verenigd Koninkrijk), *Rev.trim.dr.h.* 2009, 527.

13. Zie hierover o.m.: ŚWIĄTKOWSKI A., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 2007, 305.

vast die België wél heeft aanvaard¹⁴, naast artikel E van het HESH (non-discriminatie).¹⁵ Zoals het ECSR eerder oordeelde, maakt het grondrecht op wonen van gezinnen een onderdeel uit van het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming.¹⁶ Het ECSR stelde eveneens dat het feit dat het recht op huisvesting is opgenomen in artikel 31 HESH, niet uitsluit dat relevante kwesties inzake huisvesting kunnen worden onderzocht in het kader van artikel 16, dat huisvesting beschouwt als een element van het recht van gezinnen op sociale, wettelijke en economische bescherming. In dit verband bevat artikel 16 in het bijzonder het recht van gezinnen op een voldoende aanbod van woningen, het in aanmerking nemen van hun behoeften bij de ontwikkeling en uitvoering van het woonbeleid en de noodzaak om ervoor te zorgen dat de beschikbare woningen van voldoende niveau zijn en beschikken over de essentiële voorzieningen.¹⁷ De Engelse versie van artikel 16 bevestigt dit trouwens nog explicieter.¹⁸ Mocht er toch nog twijfel bestaan, heeft het ECSR in een recente zaak die eveneens betrekking had op België, eraan herinnerd dat artikel 16 en 31 HESH elkaar gedeeltelijk overlappen en identiek zijn wat betreft de begrippen 'behoorlijke huisvesting' en 'uithuiszetting'.¹⁹

5. Huisvesting behoort tot de meest fundamentele elementen van het menselijk bestaan en tot de meest intieme aspecten van iemands leven. Daarom vormt het grondrecht op wonen een chronologisch eerste voorwaarde voor de volledige uitoefening van andere grondrechten.²⁰ Wat houdt het grondrecht op de bescherming van het gezinsleven bijvoorbeeld in wanneer een langdurig verblijf in een krot leidt tot de uithuisplaatsing van de kinderen? Welk recht op privacy heeft een dakloze die geen andere mogelijkheid heeft dan op straat te slapen, blootgesteld aan blikken van iedereen (en aan het slechte weer), in een toestand van totale menselijke onwaardigheid? Welk recht op gezondheid heeft iemand die in een woning leeft die wordt aangetast door huiszwam en schimmel? Zelfs het recht op leven en lichamelijke

integriteit kan worden geschonden in een woning, bijvoorbeeld wanneer de gasgeiser gebreken vertoont en *a fortiori* wanneer men helemaal geen dak boven het hoofd heeft. Het ECSR heeft er dan ook terecht op gewezen dat het recht op onderdak nauw is verbonden met het recht op leven en van cruciaal belang is voor het respecteren van de menselijke waardigheid van elke persoon, in het licht van artikel 31, § 2 HESH.²¹ Via de huisvesting wordt de traditionele onderlinge afhankelijkheid (of ondeelbaarheid) van grondrechten nog sterker zichtbaar.²² Het ECSR oordeelde dat om te voldoen aan artikel 16 HESH verdragspartijen ernaar moeten streven te beschikken over een voldoende aanbod van woningen voor gezinnen, de behoeften van deze gezinnen in aanmerking moeten nemen bij het woonbeleid en erop moeten toezien dat de bestaande woningen behoorlijk zijn en beschikken over de essentiële voorzieningen (zoals verwarming en elektriciteit).²³

Kortom, het feit dat een verdragspartij niet heeft ingestemd met een bepaling van het HESH die het ingeroepen recht beschermt, volstaat niet om te besluiten tot de onontvankelijkheid van een klacht, vat AKANDJI-KOMBÉ samen. Het volstaat dat de klacht is gebaseerd op een aanvaarde bepaling die het betrokken grondrecht onder haar vereisten omvat.²⁴

B. De collectieve klachtenprocedure bij het ECSR

6. Hoewel het zinvol kan lijken om het arsenaal van erkende grondrechten uit te breiden, is het even belangrijk om een jurisdictioneel mechanisme in te voeren dat de naleving ervan kan waarborgen. Dat is precies wat de Raad van Europa heeft gedaan bij de herziening van het Europees Sociaal Handvest, door een quasi-jurisdictionele procedure in het leven te roepen die bekendstaat als het systeem van collectieve klachten.²⁵ Deze procedure biedt elke erkende organisatie de mogelijkheid om een verdragspartij voor een instantie te brengen (het Europees Comité voor Sociale Rechten), die is belast met het toetsen van de conformiteit van een nationale wetgeving (of,

14. Net zoals art. 30 HESH.

15. "Het genot van de in dit Handvest neergelegde rechten moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale herkomst of sociale afkomst, gezondheid, het behoren tot een nationale minderheid, geboorte of andere status."

16. ECSR 18 oktober 2006, nr. 31/2005, Centre européen des droits des Roms (CEDR) t/Bulgarije, § 16. Zie m.b.t. de problematiek van Roms: DE SCHUTTER O., 'La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe' in DE SCHUTTER O. (ed.), *La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 2010, 49; BERNARD N., 'La lancinante question de l'expulsion des Roms, et autres considérations. À propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux le 11 septembre 2012' (noot onder ECSR 11 september 2012, nr. 67/2011), *Rev.trim.dr.h.* 2013, 909.

17. ECSR 10 oktober 2005, nr. 31/2005, Centre européen des droits des Roms (CEDR) t/Bulgarije, § 9.

18. "With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means" (eigen onderstreping).

19. ECSR 1 juli 2024, nr. 195/2020, Centre européen des droits des Roms (CEDR) t/België, § 62.

20. VANDROMME T., *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, die Keure, 2019, 53, nr. 117.

21. ECSR 26 januari 2021, nr. 173/2018, Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE) t/Griekenland, § 117.

22. "La jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels" stelde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties reeds op 16 december 1977 (resolutie A/RES/32/130 Autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Zie ook EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey t/Ierland en Trib. droits de la personne (distr. Montréal), 17 april 1996, *Dr.Q.M.* 1996, nr. 13, 34.

23. ECSR 8 december 2004, nr. 15/2003, Centre européen des droits des Roms (CEDR) t/Griekenland, § 24.

24. AKANDJI-KOMBÉ J.-F., 'Charte sociale européenne et procédure de réclamation collective', *JDE* 2012, 219.

25. Aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest van 9 november 1995 tot invoering van een systeem van collectieve klachten.

ruimer gezien, van een nationaal overheidsbeleid aan het HESH.²⁶

Tot in het midden van de jaren negentig (en sinds zijn aanneming) leed het Europees Sociaal Handvest namelijk aan een gebrek aan effectiviteit. Dit was voornamelijk te wijten aan de afwezigheid van een jurisdictioneel mechanisme dat de naleving van de in het Handvest vastgelegde rechten kon garanderen. Het voornaamste instrument bestond toen uit een vrije en vrijwillige samenwerking tussen enerzijds de verdragspartijen en anderzijds de Raad van Europa, op basis van een procedure van 'rapporten' die door deze laatste werden opgesteld voor die eerste. Helaas toonde dit systeem al snel zijn beperkingen, onder meer op het vlak van operationele doeltreffendheid²⁷, zodat in de rechtsleer werd gesteld dat dit nauwelijks behoorlijk heeft gefunctioneerd.²⁸ Om een zekere geloofwaardigheid te behouden was de Raad van Europa bijgevolg verplicht te remediëren aan wat een ware achilleshiel was geworden.

7. Aldus geschiedde. Met het aanvullend protocol van 1995 tot invoering van een systeem van collectieve klachten, dat op 1 juli 1998 in werking trad, werd aan bepaalde categorieën van rechtspersonen het recht toegekend om het ECSR te adieren om de verenigbaarheid van een situatie in het interne recht met de voorschriften van het HESH te toetsen.²⁹ Slechts een klein derde van de verdragspartijen bij het HESH heeft dit protocol geratificeerd, waaronder België. Niettemin zijn de activiteiten van het Comité zowel omvangrijk (bijna 250 beslissingen tot op heden) als stimulerend (het is immers het *geïnterpreteerde* HESH dat hiermee vorm krijgt). Bovendien oefent het ECSR met zijn uitspraken een zekere invloed uit op de betrokken verdragspartijen, die er doorgaans naar streven de bekritiseerde regelgeving, die hen een soort 'veroordeling' heeft opgeleverd, aan te passen. Hoewel het ECSR werkt volgens een procedure van rechterlijke aard (bijvoorbeeld gebaseerd op een tensesprekelijk debat tussen de klager en de betrokken staat), behoort het strikt genomen niet tot de familie

van de (internationale) rechtscollages. Toch ontwikkelt het een 'rechtspraak' die, vooral op het vlak van het grondrecht op wonen, de krijtlijnen van de grondrechten theoretisch vormgeeft en tegelijk concrete handvatten biedt voor de daadwerkelijke uitvoering ervan.³⁰

In elk geval wordt deze rechtspraak in de rechtsleer als kwalitatief beoordeeld, in die mate zelfs dat wordt gesteld dat het ECSR niet langer eenvoudigweg kan worden omschreven als een quasi-rechterlijk orgaan.³¹ Een van de verdiensten van deze rechtspraak is onmiskenbaar de nadruk op het effectieve karakter van de rechten, waarvan de verdragspartijen de daadwerkelijke verwezenlijking niet eindeloos kunnen blijven uitstellen, bijvoorbeeld vanwege budgettaire redenen. Het ECSR oordeelde dan ook dat aangezien de verwezenlijking van de rechten van artikel 31, § 1 HESH uitzonderlijk complex en bijzonder kostelijk is, de verdragspartijen moeten proberen de doelstellingen van het HESH binnen een redelijke termijn te bereiken, op basis van meetbare vooruitgang en met optimaal gebruik van de beschikbare middelen.³² Sociale grondrechten zijn geen slogans, maar bevatten concrete verplichtingen.

8. De vraag rijst of het logisch is dat een land als België, dat beschikt over een veel uitgebreider wetgevend kader inzake het grondrecht op wonen dan vele andere verdragspartijen bij het HESH (zelfs onder diegene die hebben ingestemd met de collectieve klachtenprocedure), voor het ECSR wordt gebracht en daar op de vingers wordt getikt. Net omdat ons land kan uitpakken met een relatief omvangrijk wetgevend kader op dit vlak, is het aangewezen het als maatstaf te nemen door het ECSR. Dankzij dergelijke procedures met jurisprudentiële waarde wordt nationale wetgeving geëvalueerd in het licht van de Europese verplichtingen uit het HESH en kan men hoogstaande normen uitwerken. Het is immers zo dat de collectieve klachten er in essentie op zijn gericht om de verplichtingen uit het HESH te helpen vormgeven in een harmonisatieproces naar boven (en niet naar beneden).³³

26. Cfr. BERNARD N., 'La charte sociale révisée et le droit au logement. À propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux', *Rev. tr. dr. h.* 2009, 1061; BRILLAT R., 'De collectieve klachtenprocedure van het Europees Sociaal Handvest en de strijd tegen armoede' in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede, waardigheid, mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*, 2008, 74; DJI-KOMBÉ J.-F., 'Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 – 1^{er} juillet 2008)', *JDE* 2008, 217.

27. Zie o.m. ALSTON P., 'Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System' in DE BÚRCA G. en DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, 45.

28. AKANDJI-KOMBÉ J.-F., 'Charte sociale européenne...', *op. cit.*, 217.

29. Zie voor verdere toelichting: STANGOS P., *La fabrique de la jurisprudence sociale européenne. Les décisions "réclamations collectives" du Comité européen des droits sociaux*, Bruylant, 2024, 382 p.

30. Zie meer bepaald: HUBEAU B., BERNARD N. en VANDROMMET., 'Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest' in VAN DROOGHENBROECK S. e.a. (eds.), *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, La Charte-die Keure, 2016, 173; UHRY M. en VIARD T., 'De Raad van Europa pakt Frankrijk aan over het recht op huisvesting en het recht op bescherming tegen armoede' in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede, waardigheid, mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*, 2008, 81; KENNA P. en UHRY M., 'La France sanctionnée par le Conseil de l'Europe sur le droit au logement', *Sans-abri en Europe* (publication de la FEANTSA), automne 2008 ('Droit au logement, des clefs pour avancer'), 9; BRILLAT R., 'De collectieve klachtenprocedure van het Europees Sociaal Handvest en de strijd tegen armoede' in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede, waardigheid, mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*, 2008, 74.

31. STANGOS P., *La fabrique de la jurisprudence sociale européenne. Les décisions "réclamations collectives" du Comité européen des droits sociaux*, Bruylant, 2024, 39. Daarbij kan worden opgemerkt dat de auteur in kwestie de functies van lid en vervolgens van vicevoorzitter van het ECSR heeft bekleed.

32. ECSR 18 oktober 2023, nr. 178/2019, Amnesty International t/Italië, § 95.

33. Zie ook UHRY M. en VIARD T., 'De Raad van Europa pakt Frankrijk aan over het recht op huisvesting en het recht op bescherming tegen armoede' in STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (ed.), *Armoede, waardigheid, mensenrechten. 10 jaar samenwerkingsakkoord*, 2008, 84.

III. De klacht en de uitspraak van het ECSR in de 'Woonzaak'

A. Procedurele aspecten

9. Op 17 december 2021 diende de Europese Federatie van organisaties die met daklozen werken (Feantsa³⁴) een collectieve klacht in tegen België over het woonbeleid in het Vlaamse Gewest (nr. 203/2021).³⁵ Dit is de zogenoemde 'Woonzaak'. De Woonzaak is een initiatief van een aantal middenveldorganisaties, zoals het Netwerk tegen Armoede, Saamo en het Vlaams Huurdersplatform, die ijveren voor meer aandacht voor de realisatie van het grondrecht op wonen voor iedereen. Ook een aantal lokale besturen sloten zich hierbij aan. De collectieve klacht van de Woonzaak is gebaseerd op twee eerdere collectieve klachten tegen Frankrijk, waarin middenveldorganisaties het globale Franse woonbeleid bekritiseerden. Na de gegrondverklaring van beide klachten door het ECSR³⁶, volgden een aantal wetgevende initiatieven om het grondrecht op wonen in Frankrijk te versterken.³⁷ In haar collectieve klacht voerde de Woonzaak onder meer aan dat het Vlaamse woonbeleid artikel 16 HESH zou schenden, al dan niet in samenlezing met artikel E (non-discriminatie).

10. Het ECSR verklaarde de klacht op 6 juli 2022 ontvankelijk. De Belgische regering had de ontvankelijkheid van de klacht niet betwist. Na de beslissing over de ontvankelijkheid van de collectieve klacht volgde de schriftelijke procedure. De Belgische regering diende – na verlenging van haar termijn – een schriftelijke repliek in op 13 oktober 2022; Feantsa diende een antwoord op deze repliek in op 22 december 2022 en op 31 maart 2023 diende de Belgische regering – na verlenging van haar termijn – een aanvullende schriftelijke repliek in. Het ECSR beraadslaagde op 12 september 2024 en op 16 en 17 oktober 2024.

11. Op 17 oktober 2024 verklaarde het ECSR de collectieve klacht grotendeels gegrond.³⁸ Nadien kreeg het Comité van Ministers binnen de Raad van Europa de mogelijkheid om via een resolutie aanbevelingen te doen.³⁹ Dat gebeurde evenwel niet, zodat de beoordeling op 19 maart 2025 publiek werd gemaakt. Op 22 oktober 2025 volgde uiteindelijk toch nog een algemene aanbeveling van het Comité van Ministers.⁴⁰

B. De uitspraak van het ECSR

1. Schending van het HESH door het woonbeleid in het Vlaamse Gewest

12. De collectieve klacht van Feantsa was gericht tegen de Belgische Staat als verdragspartij bij het HESH. Feantsa maakte in deze klacht evenwel onmiddellijk duidelijk dat in het licht van de Belgische federale staatsstructuur het woonbeleid een gewestelijke bevoegdheid is en de klacht inhoudelijk enkel het Vlaamse woonbeleid viseerde.

Het huisvestingsbeleid is sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen inderdaad een gewestelijke bevoegdheid. Met ingang van 1 juli 2014 is ten gevolge van de Zesde Staatshervorming ook de bevoegdheid inzake woninghuurrecht overgedragen naar de gewesten.⁴¹

Dat enkel België een verdragspartij is bij het HESH, terwijl de klacht specifiek gericht is op het woonbeleid van het Vlaamse Gewest, blijkt geen belemmering te zijn. Het ECSR besteedt hier geen aandacht aan. Eventuele schendingen van het HESH door een deelstaat zijn immers toerekenbaar aan de Belgische Staat.

13. Wat zijn de grote lijnen van het Vlaamse Woonbeleid? Het Vlaamse woonbeleid krijgt voornamelijk uitwerking in de Vlaamse Codex Wonen van 2021⁴² en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.⁴³ Artikel 1.5 Vlaamse Codex Wonen van 2021 bevat het recht van iedereen op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd. Ter uitvoering van deze 'missie van het woonbeleid' vormt de Vlaamse Codex Wonen van 2021 de rechtsgrond voor het stelsel van de woningkwaliteitsbewaking, sociale huur, sociale leningen en sociale koop, geconventioneerde verhuur, premies en tegemoetkomingen, ... Andere relevante aspecten van het woonbeleid zitten evenwel in andere regelgeving, zoals de woonfiscaliteit (Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 met bepalingen over de onroerende voorheffing en de verkooprechten), het Energiedecreet van 8 mei 2009 (met bepalingen over minimale energieprestatievereisten voor nieuwe woningen, een renovatieverplichting bij de overdracht van niet-energiezuinige residentiële gebouwen en het

34. Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

35. Zie ook: BOONE R., 'Na de klimaatzaak, de woonzaak?', *Juristenkrant* 2021, afl. 438, 16; VANDROMMET., 'De Woonzaak: naar een collectieve klacht bij het Europees Comité voor Sociale Rechten?', *RW* 2018-2019, 1562.

36. ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/Frankrijk; ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Feantsa t/Frankrijk.

37. Loi nr. 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion; loi nr. 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (*Loi ALUR*) en loi nr. 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

38. Zie ook: BEERSMANS H., 'Woonzaak haalt slag thuis in collectieve klacht over het falend Vlaams woonbeleid. Beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten', *Tijdschrift Grondrechten en armoede – Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2025/2, 17; VANDROMMET., 'De Woonzaak: Europees Comité voor Sociale Rechten veroordeelt Vlaams woonbeleid', *Juristenkrant* 2025, afl. 507, 1.

39. Art. 8, § 2 aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest van 9 november 1995 tot invoering van een systeem van collectieve klachten.

40. Recommendation CM/RecChS(2025)22.

41. Art. 6, § 1, IV BWHI, BS 15 augustus 1980.

42. B.VI.Reg. 17 juli 2020 tot codificatie van de decreten betreffende het Vlaamse woonbeleid, BS 13 november 2020.

43. B.VI.Reg. 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, BS 8 december 2020.

energielukkig van de verbouwpremies en -leningen) en het Vlaamse Gelijkekansen- en Gelijkebehandelingsdecreet van 10 juli 2008. Het woonbeleid wordt uitgevoerd door het Vlaamse Gewest, maar ook private actoren die worden belast met een opdracht van algemeen belang (zoals de woonmaatschappijen, het Vlaams Woningfonds en de huurdersbonden) en de lokale besturen spelen een belangrijke rol. Het woninghuurrecht krijgt sinds 1 januari 2019 vorm via het Vlaams Woninghuurdecreet, dat de federale Woninghuurwet heeft opgeheven. Deze laatste blijft evenwel nog van toepassing op schriftelijke huurovereenkomsten die werden gesloten vóór 1 januari 2019.⁴⁴

2. Algemene vaststellingen van het ECSR

14. In de eerste plaats beklemtoont het ECSR dat het recht op wonen van groot belang is voor gezinnen, zoals het tot uiting komt in artikel 16 HESH. Vervolgens herhaalt het ECSR zijn vaste 'rechtspraak' dat vanwege de grote overlap tussen artikel 16 en 31 HESH op het vlak van huisvesting de principes die werden ontwikkeld op basis van artikel 31 HESH, rechtstreeks relevant zijn voor de draagwijdte van de verplichtingen met betrekking tot het recht op wonen die voortvloeien uit artikel 16 HESH. Het recht op betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting voor kwetsbare groepen moet worden verwezenlijkt door een evenwichtige aanpak die de toegang tot de verschillende segmenten van de markt faciliteert, waaronder eigenaarschap, private huur en/of sociale huur. Het beleid ten aanzien van de verschillende segmenten is in dat opzicht met elkaar verbonden en kan niet los van elkaar worden gezien. Feantsa deelde haar klacht op volgens segment van de woningmarkt. Omdat een woonbeleid de verschillende segmenten van de woningmarkt in zijn geheel moet behandelen en de delen ervan met elkaar zijn verbonden, behandelt het ECSR de verschillende elementen van het recht op wonen over de deelmarkten heen, waarbij het een onderverdeling maakt op het vlak van betaalbare huisvesting, behoorlijke huisvesting en maatregelen tegen dak- en thuisloosheid, wat overeenkomt met de drie elementen van artikel 31 HESH.⁴⁵

15. Vervolgens oordeelt het ECSR dat de klacht onvoldoende informatie bevat voor wat de aangevoerde schendingen van artikel 11, 17, 19, § 4c en 30 HESH betreft. Hetzelfde geldt voor de verdere schending van

artikel 16 en 30 HESH, op zichzelf of in samenhang met artikel E, op het vlak van voldoende plaatsen voor woonwagenbewoners.⁴⁶

16. In een volgend onderdeel gaat het ECSR in op het bestaan van een allesomvattende huisvestingsstrategie.⁴⁷ Met verwijzing naar vaste 'rechtspraak' stelt het dat de rechten uit het HESH een concrete en effectieve, eerder dan een eerder theoretische uitvoering moeten krijgen en dat met het oog op de verwezenlijking van het recht op gezinshuisvesting volgens artikel 16 HESH de verdragspartijen (1) de nodige wettelijke, financiële en operationele middelen moeten voorzien om een voortdurende vooruitgang in het verwezenlijken van de doelstellingen van het HESH te bekomen; (2) betekenisvolle statistieken moeten bijhouden over noden, middelen en resultaten; (3) regelmatig de impact van het beleid moeten evalueren; (4) een tijdsplan moeten aanhouden en de deadline voor de deelobjectieven niet voor onbepaalde duur mogen verschuiven en (5) specifieke aandacht moeten besteden aan de gevolgen van het beleid op de situatie van de betrokkenen, in het bijzonder de meest kwetsbaren.⁴⁸ Ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa beklemtoont dat de weg naar volledige realisatie van het grondrecht op wonen inhoudt dat de overheid een nationale huisvestingsstrategie moet aannemen met daaraan gekoppeld vastgelegde doelen en de monitoring daarvan.⁴⁹ Met betrekking tot het Vlaamse Woonbeleidsplan van 23 maart 2018 stelt het ECSR vast dat dit niet voldoet omdat het geen duidelijke doelen heeft, niet de relevante beleidsvelden identificeert (zoals ruimtelijke planning, vergunningenbeleid, fiscaliteit, sociale toeslagen, ... die moeten worden ingezet om de doelen te bereiken) en geen gedetailleerde tijdslijn of adequate monitorings- en evaluatieprocedures bevat. Bovendien gaat het plan niet in op de specifieke noden van de meest kwetsbare groepen.

17. Verder erkent het HESH de inspanningen van de Vlaamse overheid om allesomvattende data over wonen te verzamelen. Tegelijk blijven er echter grote hiaten, specifiek voor dakloosheid en uithuiszettingen, waar verder op wordt teruggekomen. De vereiste om statistieken bij te houden is volgens het ECSR specifiek van belang voor het recht op wonen vanwege het grote aantal beleidsinitiatieven, de interactie daartussen en de ongewenste neveneffecten die zich kunnen voordoen vanwege de complexiteit.⁵⁰

44. Artikel 83 Vlaams Woninghuurdecreet.

45. Overwegingen 43 t.e.m. 46.

46. Overwegingen 47 en 48.

47. Overwegingen 50 en 51.

48. ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Feantsa t/Frankrijk, § 54. Zie ook: ECSR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/Frankrijk, § 59 e.v. en VANDROMME T., *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, die Keure, 2019, 77, nr. 166.

49. COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 6.

50. Overw. 52. Zie ook: ECSR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/Frankrijk, § 63-64.

18. Tot slot stelt het ECSR dat de nationale (of gewestelijke) overheid bepaalde bevoegdheden kan delegeren aan lokale overheden en sociale organisaties. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid blijft evenwel bij de nationale (of gewestelijke) overheid die moet kunnen aantonen dat zowel zijzelf als de lokale overheden voldoende inspanningen hebben geleverd om te verzekeren dat de lokale initiatieven effectief zijn en leiden tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.⁵¹ Daaruit kan worden afgeleid dat de mogelijkheid om gemeentelijk te differentiëren niet onbeperkt is; minstens moet de nationale (of gewestelijke) overheid duidelijk het voorwerp en de grenzen bepalen waarbinnen lokale overheden kunnen optreden. Ook wanneer opdrachten van algemeen belang worden toegekend aan private actoren (zoals bijvoorbeeld woonmaatschappijen), moet de nationale (of gewestelijke) overheid het regelgevend kader bepalen en voldoende toezicht houden.

3. Artikel 16 HESH

a. Betaalbare huisvesting

19. Wat de betaalbaarheid van de huisvesting betreft, blijkt het Vlaamse woonbeleid vooral in te zetten op eigendomsverwerving, met nadelige gevolgen voor de sociale en private huurmarkt die daardoor een restmarkt worden. Om de betaalbaarheid van het wonen te kunnen beoordelen moet er volgens het ECSR niet enkel worden gekeken naar de gemiddelde betaalbaarheid, maar specifiek naar de betaalbaarheid voor de huishoudens met de laagste inkomens.⁵² De onderliggende gedachte van de sociale rechten uit het HESH is solidariteit en het promoten van sociale inclusie.⁵³ De inkomensgrenzen voor sociale huur en huurtoelagen uit het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, die recent op elkaar werden afgestemd⁵⁴, zijn volgens het ECSR een correcte indicator om de groep af te bakenen van huishoudens op de private huurmarkt die ondersteuning nodig hebben. De daaruit

voortvloeiende groep van 250 000 huishoudens is dus de groep ten aanzien van wie de betaalbaarheid van de huisvesting moet worden verbeterd.⁵⁵

20. Betaalbaarheid van de huisvesting kan worden gegarandeerd via sociale huisvesting, maar het ECSR stelt vast dat het aandeel daarvan in het Vlaamse Gewest (6 %) te laag ligt en de maatregelen om het aandeel op te krikken, onvoldoende zijn waardoor de wachtlijst en de wachtduur toeneemt. In de zaak tegen Frankrijk, nr. 33/2006 stelde het ECSR een schending van artikel 31, § 3 HESH vast vanwege een tekort aan sociale huisvesting. Ook oordeelde het ECSR dat een gemiddelde wachttijd van 2 jaar en 4 maanden te lang is.⁵⁶ De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa stelt een sociale huurwoningenvoorraad van tussen de 10 en 30 procent van de totale woningvoorraad voorop, afhankelijk van de specifieke nationale situatie⁵⁷, wat dus aanzienlijk meer is dan het aandeel sociale huur in het Vlaamse Gewest. Het tekort aan sociale huisvesting in het Vlaamse Gewest wordt al vanaf 1998 aan de kaak gesteld door het ECSR.⁵⁸

Het ECSR houdt in zijn oordeel rekening met het Bindend Sociaal Objectief (BSO).⁵⁹ Het BSO is een gemeentelijke omschrijving van het sociaal woonaanbod dat binnen een periode van tien jaar ten minste moet worden verwezenlijkt, maar dat zorgt volgens het ECSR niet voor een voldoende uitbreiding van het sociaal huuraanbod.⁶⁰ In navolging van de kritiek door het Rekenhof⁶¹ en in de rechtsleer⁶² wordt het BSO dan ook op meerdere vlakken negatief geëvalueerd: het BSO heeft vertraging (slechts 2000 tot 2500 nieuwe sociale woningen elk jaar), de timing werd meermaals aangepast (naar achteren verschoven), er worden onvoldoende BSO-middelen gebruikt, ... Bovendien is het systeem achter het BSO volgens het ECSR verwarrend en zelfs nadelig om het BSO te bereiken. Indien binnen een gemeente reeds een sociaal huuraanbod van ten minste 9 % voorhanden is, dan rust er op de gemeente geen BSO.⁶³ Deze 9%-grens wordt in de praktijk gezien als een bovengrens en

51. Overw. 53.

52. ECSR 8 september 2009, nr. 53/2008, Feantsa t/Slovenië, § 72.

53. Overw. 82.

54. Zie art. 5.167, § 1 en art. 6.13 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021.

55. Overw. 88.

56. ECSR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/Frankrijk, § 98-99 en 129.

57. COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

58. Conclusions XIV-1 Belgium 30-03-1998, article 16. Het ECSR herhaalde dit in 2005 (Conclusions XVII – Belgium 28-02-2005, article 16), 2017 (Conclusions 2017 – Belgium 8/12/2017, article 30) en 2020 (Conclusions 2019 – Belgium march 2020, article 16). Ook het VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten wees al meermaals op het tekort aan sociale woningen (CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Belgium*, 31 mei 1994, UN Doc. E/C.12/1994/7, § 14; CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Belgium*, 1 december 2000, UN Doc. E/C.12/1/Add.54, § 14; CESCR, *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the committee on economic, social and cultural rights – Belgium*, 4 januari 2008, UN Doc. E/C.12/BEL/CO/3, § 20; CESCR, *Concluding observations concerning the fourth periodic report of Belgium*, 23 december 2013, UN Doc. E/C.12/BEL/CO/4, § 19; CESCR, *Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium*, 26 maart 2020, UN Doc. E/C.12/BEL/CO/5, § 38-39).

59. Art. 2.27 Vlaamse Codex Wonen van 2021. Met het oog op de bewaking van de verwezenlijking van de gewestelijke objectieven inzake bijkomend sociaal woonaanbod voert de Vlaamse Regering op basis van artikel 2.23, § 2 Vlaamse Codex Wonen van 2021 periodiek om de twee jaar een voortgangstoets uit over de implementatie van het bindend sociaal objectief.

60. Overw. 89 t.e.m. 91.

61. Rekeningenrapport van het Rekenhof over 2020, VI.Parl., 2020-2021, 25 mei 2021, nr. 38/1, 106.

62. VANDROMME T., 'Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandende decreet?' in BERNARD N. (ed.), *Des voies nouvelles pour le logement à caractère social*, Larcier, 2015, 71, nr. 33.

63. Art. 2.33 Vlaamse Codex Wonen van 2021. De verplichte toenameregeling geldt daarenboven slechts totdat het sociaal huuraanbod binnen de gemeente de drempel van negen procent bereikt.

niet – zoals initieel bedoeld – een ondergrens. De 15%-grens die eerder werd ingevoerd, maar inmiddels werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof, toont een foute instelling vanuit de Vlaamse overheid ten aanzien van sociale huisvesting aan.⁶⁴ Ten slotte wordt de aangroei van het aantal sociale huurwoningen via het BSO grotendeels tenietgedaan door de groei van de wachtlijsten en de wachtduur voor sociale huisvesting. Zelfs als het BSO zou worden verwezenlijkt zoals gepland, zou het aandeel sociale huisvesting stagneren op 6 tot 7 % van de totale woningmarkt, wat onvoldoende is om tegemoet te komen aan de vraag.

Ook het aantal huishoudens dat recht heeft op een huurtoelage ligt in vergelijking met andere Europese landen erg laag. Wanneer wordt verdergegaan op de doelgroep van 250 000 woonbehoeftige huishoudens, worden 225 000 huishoudens aan hun lot overgelaten, hoewel ze tot de doelgroep behoren. Daaruit leidt het ECSR af dat er ruimte is om het stelsel uit te breiden zonder ongewenste neveneffecten te creëren. Een combinatie van sociale huisvesting en huurtoelages lijkt de beste verbeteringen op het vlak van betaalbaarheid te garanderen.⁶⁵

Het ECSR volgt ook het argument dat eigenaarschap de impact van de verlaging van het inkomen door het pensioen helpt op te vangen, niet, aangezien de voordelen van eigenaarschap niet gelijk zijn verdeeld over alle inkomensgroepen. Een dergelijk beleid laat dus de laagste inkomens in de kou staan, die hoge huisvestingskosten blijven hebben en op latere leeftijd eveneens een laag pensioen hebben. Ondersteuning voor huiseigenaars leidt volgens het ECSR rechtstreeks tot een verslechterde betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. Renovatiepremies of sociale leningen zijn evenmin gericht op de laagste inkomens. Daarom besluit het ECSR dat ook deze beleidsinstrumenten onvoldoende de situatie van de laagste inkomens verbeteren.⁶⁶

Tot slot verduidelijkt het ECSR dat een beleid dat enkel steunt op de markt om de toegang tot huisvesting te verzekeren, in strijd is met artikel 16 HESH, aangezien het niet afdoende tegemoetkomt aan de noden van de meest kwetsbare groepen. Dit oordeel ligt in lijn met de rechtspraak van het EHRM dat enerzijds

stelde dat de overheid een grote beleidsmarge heeft bij het uitwerken van maatregelen om het grondrecht op wonen te verwezenlijken, maar anderzijds benadrukte dat men de huisvesting van de burgers niet volledig mag overlaten aan de mechanismen van de vrije markt.⁶⁷

b. Behoorlijke huisvesting

21. Wat de kwaliteit van woningen betreft, stelt het ECSR vast dat het Vlaamse Gewest uitgebreide woningkwaliteitsnormen en handhavingsinstrumenten heeft.⁶⁸ Hoewel de kwaliteit van de woningen de afgelopen decennia sterk verbeterde, is dat echter niet het geval voor de onderste segmenten van de private huurmarkt. Door de grote vraag en het beperkte aanbod kunnen woningen van slechte kwaliteit toch worden verhuurd.⁶⁹

Het ECSR oordeelt dat verder moet worden onderzocht in hoeverre de handhavingsmaatregelen een effect hebben op de laagste segmenten van de private huurmarkt in plaats van op de woningmarkt in haar geheel. Het stelt ook vast dat huurders niet geneigd zijn klacht in te dienen, aangezien de vaststelling van slechte woningkwaliteit ertoe kan leiden dat ze worden uitgezet. Ook hier geldt volgens het ECSR dat een volledig marktgebaseerde aanpak om de woningkwaliteit te verzekeren, onvoldoende is om de rechten van huurders te beschermen en dat de overheid rekening moet houden met de moeilijke positie waarin huurders in slechte woningen zitten (een klacht over de kwaliteit van hun woning kan er immers toe leiden dat ze hun woning moeten verlaten).⁷⁰

c. Maatregelen tegen dak- en thuisloosheid

22. Wat de bestrijding van dak- en thuisloosheid betreft, oordeelt het ECSR dat er enkel partiële data beschikbaar zijn over het aantal en het profiel van daklozen in het Vlaamse Gewest. Uit bepaalde tellingen blijkt evenwel een groot aantal. Evenmin blijken er data beschikbaar over het totaalaantal uithuiszettingen dat jaarlijks plaatsvindt. Dat dit te wijten is aan de complexe Belgische staatsstructuur, is volgens het ECSR geen rechtvaardiging om niet te voldoen aan

64. Op basis van een woonbeleidsconvenant kan een gemeente met de Vlaamse Regering afspraken maken over de financiering van bijkomend sociaal woonaanbod wanneer in die gemeente het bindend sociaal objectief is bereikt (art. 5.52 Vlaamse Codex Wonen van 2021). Het decreet van 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (BS 10 september 2021) stuurde dit instrument bij door te bepalen dat er geen dergelijke convenanten meer kunnen worden gesloten in gemeenten met 15 % sociale huurwoningen of meer. De doelstelling daarvan is volgens de decreetgever een betere geografische spreiding van het sociale huuraanbod te verkrijgen (ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, VI.Parl., 2020-2021, 31 mei 2021, nr. 828/1, 49). In verhouding tot het gemiddelde aantal sociale huurwoningen in Vlaanderen van ongeveer 6 % is een aandeel van 15 % eerder hoog. Toch zal vooral in de stedelijke context de vraag naar sociale huurwoningen groter (kunnen) zijn dan 15 %, terwijl steden die aan deze vraag willen voldoen, daarvoor geen financiering vanuit het Vlaamse Gewest meer konden verkrijgen. Het Grondwettelijk Hof vernietigde in zijn arrest van 15 juni 2023, nr. 92/2023 de uitsluiting van gemeenten met meer dan 15 % sociale huurwoningen (zie hierover: VANDROMME T., 'De gefaseerde 'uitkleding van de sociale huur': steeds verder weg van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen? – Een aantal beschouwingen naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 15 juni 2023', *RW* 2024-25, 17, nr. 35).

65. Overw. 92.

66. Overw. 94.

67. EHRM 21 februari 1986, nr. 8797/79, James t/Verenigd Koninkrijk, § 47. Zie ook: BERNARD N., 'L'effectivité du droit constitutionnel au logement', *Rev.b.dr. const.* 2001, 165; LAMBERT P., 'Le droit de l'homme à un logement décent', *Rev.trim.dr.h.* 2001, 53; VAN LEUVEN N. en VANNESTE F., 'De inroepbaarheid van het recht op wonen' in BERNARD N. en HUBEAU B. (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatverbintenis?*, die Keure, 2013, 229.

68. Boek 3 Vlaamse Codex Wonen van 2021 en boek 3 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021. Zie hierover: VANDROMME T., *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Reeks Recht & Praktijk nr. 114, Kluwer, 2024, 583 p.

69. Overw. 105.

70. Overw. 106.

de verplichtingen van het HESH. De afwezigheid van allesomvattende kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over alle aspecten van dakloosheid en uithuiszettingen vormt een belangrijk obstakel om efficiënte maatregelen te ontwikkelen om het recht op wonen te verwezenlijken (zie *supra*, nr. 17).⁷¹

Het ECSR ziet ook problemen in het grote aantal huurovereenkomsten van korte duur (drie jaar of korter), aangezien dat de woonzekerheid van de huurder sterkt aantast.⁷² Hoewel artikel 16 Vlaams Woninghuurdecreet in navolging van artikel 3, § 1 Woninghuurwet het principe van de negenjarige duur van een huurovereenkomst voor de hoofdverblijfplaats van de huurder vastlegt, kan in toepassing van artikel 21 Vlaams Woninghuurdecreet ook een huurovereenkomst van korte duur worden gesloten, met name een duur die korter dan of gelijk is aan drie jaar. Ook in de rechtsleer werd al de vraag gesteld of op het terrein de decretale regel (huurovereenkomsten van negen jaar) geldt, dan wel of de uitzondering de bovenhand haalt en dat vooral huurovereenkomsten van korte duur worden gesloten. Reeds in 1995 werd er in de rechtsleer op gewezen dat de ervaring leert dat de mogelijkheid om schriftelijke contracten van korte duur te sluiten eerder regel dan uitzondering was geworden.⁷³ Ook bij de evaluatie van het federaal woninghuurrecht in 2014 werd dit reeds vastgesteld op basis van enerzijds het jaarrapport van de Vlaamse huurdersbonden van 2012 en een analyse van de geregistreerde huurovereenkomsten.⁷⁴ Uit het meest recente jaarrapport van de Vlaamse huurdersbonden blijkt dat ondanks dat huurovereenkomsten van korte duur de uitzondering zouden moeten vormen, deze toch nog steeds de meerderheid van de gesloten huurovereenkomsten onder het cliënteel van de huurdersbonden uitmaken, met name 56,48 %.⁷⁵ De Vlaamse decreetgever bevestigde bij de totstandkoming van het Vlaams Woninghuurdecreet de negenjarige huurovereenkomst als regel en hij nam maatregelen om huurovereenkomsten van negen jaar te versterken (met name door de huurovereenkomst korte duur minder aantrekkelijk te maken voor de verhuurder door de huurder decretaal de mogelijkheid te geven de huurovereenkomst vervroegd op te zeggen).⁷⁶ DAMBRE

stelt evenwel dat door die keuze van de decreetgever de huurovereenkomst van korte duur niet langer een uitzonderingsregime vormt, maar een volwaardig tweede type van woninghuur.⁷⁷

Om een uithuiszetting te vermijden kan een beroep worden gedaan op het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen (hierna: FBUH).⁷⁸ Dit fonds kan worden aangesproken door het OCMW indien het een huurder met huurachterstal begeleidt om een uithuiszetting te vermijden en moet zo OCMW's stimuleren om een dergelijk begeleiding effectief te doen. Het FBUH zou volgens het ECSR een interessant instrument kunnen zijn om dakloosheid en uithuiszettingen te bestrijden, maar kent een te beperkte toepassing.⁷⁹ Uit het jaarverslag 2024 van het agentschap Wonen in Vlaanderen blijkt dat er in 2024 slechts 311 begeleidingsovereenkomsten werden gesloten tussen het OCMW, een verhuurder en een huurder met betalingsachterstand (tegenover 302 in 2023 en 214 in 2022 en 2021). Ook uit het evaluatieonderzoek van het Steunpunt Wonen blijkt dat het bereik van het FBUH beperkt blijft en dat de gewenste maatschappelijke effecten om uithuiszettingen tegen te gaan slechts in beperkte mate worden bereikt.⁸⁰

Tot slot heeft de maatregel in de sociale huur om huurders die door de rechter zijn uitgezet wegens overlast of verwaarlozing van de huurwoning gedurende drie jaar niet opnieuw in te schrijven op de wachtlijst⁸¹, een specifieke impact op personen met psychosociale moeilijkheden en leidt dit tot een verhoogd risico op dakloosheid, zodat deze maatregel strijdig is met de verplichting om dakloosheid te voorkomen. Het ECSR stelt vast dat deze maatregel niet langer van toepassing is door de vernietiging door het GwH.^{82 83} De Vlaamse Regering voerde inmiddels via een aanpassing van de toewijzingsregels een maatregel met dezelfde doelstelling in: de sociale verhuurder dient de versnelde toewijzing te weigeren aan een kandidaat-huurder die huurder van de verhuurder is geweest en die een huurovereenkomst heeft gehad met de verhuurder die is beëindigd door rechterlijke tussenkomst wegens het veroorzaken van ernstige overlast of ernstige verwaarlozing van de sociale huurwoning, tenzij de verhuurder na overleg in de toewijzingsraad

71. Overw. 123 en 124.

72. Overw. 125.

73. DAMBRE M., 'De duur en de beëindiging van de huurovereenkomst. Algemene regels' in HUBEAU B. (ed.), *De woninghuurwet*, Reeks Recht & Praktijk nr. 24, Kluwer, 1995, 33, nr. 70.

74. HUBEAU B. en VERMEIR D., *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzetting, waarborg en woningkwaliteit*, Steunpunt Wonen, 2014, 77.

75. VLAAMS HUURDERSPLATFORM, *Jaarrapport Vlaamse Huurdersbonden. Werkingsjaar 2024*, 41.

76. Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, VI.Parl. 2017-2018, 4 juni 2018, nr. 1612/1, 11.

77. DAMBRE M., 'Duur, opzegging en beëindiging van de woninghuurovereenkomst volgens de nieuwe bepalingen van het Vlaams Woninghuurdecreet' in DAMBRE M., HUBEAU B., VANDROMME T. en VERMEIR D. (eds.), *Het nieuw Vlaams Woninghuurdecreet. Over grote en kleine wijzigingen in het woninghuurrecht*, die Keure, 2019, 76, nr. 40.

78. Art. 5.16 e.v. Vlaamse Codex Wonen van 2021 en art. 5.28 e.v. B. Vlaamse Codex Wonen van 2021.

79. Overw. 126.

80. VERMEIR D., *Evaluatiestudie Fonds ter Bestrijding van de uithuiszettingen*, Steunpunt Wonen, 2022, 48-49.

81. Art. 6.8, § 1, eerste lid, 4° Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals ingevoegd door het decreet van 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, BS 10 september 2021. Zie hierover: VANDROMME T., 'Nieuwe grondige hervormingen van het woonbeleid met de klemtoon op sociale huisvesting: het verzameldecreet van 9 juli 2021 – Deel 2', *RW* 2021-22, 1493-1495, nr. 47-51.

82. Overw. 127.

83. GwH 15 juni 2023, nr. 92/2023. Zie hierover: VANDROMME T., 'De gefaseerde "uitkleding van de sociale huur": steeds verder weg van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen? – Een aantal beschouwingen naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 15 juni 2023', *RW* 2024-25, 4-5, nr. 5-7.

toch wenst toe te wijzen.⁸⁴ Gewone toewijzingen kunnen eveneens worden geweigerd op basis van de generieke regeling in artikel 6.29, § 1 Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

23. Het ECSR oordeelt voor deze drie aspecten unaniem dat artikel 16 HESH is geschonden.

3. Artikel E HESH

24. In een tweede deel van haar klacht voerde Feantsa een aantal schendingen van het discriminatieverbod aan (art. E HESH), samen gelezen met artikel 16 HESH.

a. Sociale huurmarkt

25. In de eerste plaats bekritiseerde Feantsa bepaalde toelatings- en toewijzingsvoorwaarden voor sociale huurwoningen. Met betrekking tot de toewijzing van sociale huisvesting werkte het ECSR de principes daarover uit in de zaak tegen Frankrijk, nr. 33/2006. De toepassing van het beginsel van de sociale mix leidde daar tot de uitsluiting van arme huishoudens van sociale huisvesting op een discretionaire basis. Het ECSR stelt dat toewijzingscriteria voor sociale huisvesting voorrang moeten verlenen aan de meest kwetsbare groepen. Het ECSR gaat daarom na of de toewijzingscriteria zijn gebaseerd op objectieve en redelijke gronden en evenredig zijn met het nagestreefde doel.

Het ECSR ziet in de eerste plaats geen schending in de verplichting voor sociale huurders om de huurwoning te verlaten als hun inkomen te hoog is of als ze onroerend bezit verwerven. Dit valt volgens het ECSR binnen de beoordelingsbevoegdheid van de verdragspartij.⁸⁵ Feantsa had aangevoerd dat deze huishoudens dan **terecht moeten** op de overbevraagde onderste segmenten van de private huurmarkt. Volgens het ECSR is het probleem evenwel niet de afbakening van de doelgroep van de sociale huur, maar wel het tekort aan sociale huisvesting en het tekort aan betaalbare woningen in de onderste segmenten van de private huurmarkt.

De lokale bindingseisen voor sociale huurders zijn volgens het ECSR wel in strijd met het HESH. Op basis daarvan geniet een kandidaat-huurder voorrang bij de toewijzing van een sociale huurwoning wanneer hij in de periode van tien jaar vóór de toewijzing minstens vijf jaar ononderbroken inwoner is of geweest is van de gemeente, het deelgebied of het werkingsgebied van de woonmaatschappij waar de toe te wijzen woning ligt. Via een gemeentelijk toewijzingsreglement

kan de voorrang voor lokale binding nog verder worden verstrengd.⁸⁶ Huishoudens zonder lokale binding worden systematisch uitgesloten van sociale huisvesting in grote delen van het Vlaamse Gewest, zeker wanneer rekening wordt gehouden met het tekort aan sociale huurwoningen. De maatregel heeft een onevenredig effect op huishoudens met een laag inkomen en/of huishoudens met een migratieachtergrond. Bovendien stelt het ECSR vast dat er geen beperking staat op hoe de lokale binding kan worden toegepast door de gemeenten op het vlak van duur van de binding of de objectieve factoren die lokale binding kunnen aantonen. Het beschermen van lokale bewoners vereist niet de uitsluiting van andere lage inkomensgroepen. Ten slotte stelt het ECSR vast dat het nieuwe toewijzingsmodel met drie pijlers de lokale binding veralgemeent.⁸⁷ Het ECSR was wat dit punt betreft evenwel intern verdeeld: de schending wordt aangenomen met acht stemmen tegen zeven.

26. Voor de taalkennisvereiste en de verplichting om zich in te schrijven bij de VDAB⁸⁸ ziet het ECSR geen schending van het HESH. Van deze maatregelen kan worden aangenomen dat ze het doel dienen de betrokken sociale huurders te ondersteunen en versterken.⁸⁹ Ook hier was het ECSR intern verdeeld: de niet-schending wordt aangenomen met acht stemmen tegen zeven. De beoordeling van het ECSR ligt evenwel in lijn met die van het Grondwettelijk Hof over beide huurdersverplichtingen.⁹⁰

b. Private huurmarkt

27. Daarnaast bekritiseerde Feantsa de discriminatie op de private huurmarkt. Het ECSR verklaart deze kritiek gegrond: het stelt een zeer duidelijke discrepantie vast tussen de schaal van discriminatie op de huurmarkt en het aantal klachten dat wordt behandeld door rechtbanken of mensenrechteninstellingen. De handhaving van het discriminatieverbod kan niet alleen aan de slachtoffers worden overgelaten, die om verschillende redenen niet altijd geneigd zullen zijn om discriminatie te melden. Daarom moet de overheid maatregelen nemen, rekening houdend met de kwetsbare positie van de slachtoffers.

Het standpunt van de Vlaamse overheid om niet tussen te komen in de relatie tussen huurder en verhuurder is in strijd met deze principes. Een handhavingsaanpak die louter is gebaseerd op bewustmaking en zelfregulering is onvoldoende. Het ECSR verwijst naar de *General Policy Recommendation nr. 7* van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)

84. Art. 6.29, § 2 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021.

85. Overw. 148.

86. Art. 6.23, § 1 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021.

87. Overw. 149 en 150.

88. Zie respectievelijk art. 6.20, eerste lid, 5° en 6° en art. 6.20, eerste lid, 12° Vlaamse Codex Wonen van 2021.

89. Overw. 153 en 154.

90. GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008; GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015; GwH 17 oktober 2019, nr. 136/2019; GwH 15 juni 2023, nr. 92/2023.

dat de basisvereisten bevat van een allesomvattende aanpak om racisme te bestrijden.⁹¹

28. Wat de discriminatie op de private huurmarkt betreft, stelt het ECSR unaniem een schending van artikel E HESH, samen gelezen met artikel 16 HESH vast.

IV. De gevolgen voor het Vlaamse woonbeleid

29. Wat zijn nu de gevolgen van de uitspraak van het ECSR voor het Vlaamse woonbeleid? Het oordeel van het ECSR is duidelijk. Op meerdere punten blijkt het Vlaamse woonbeleid niet in overeenstemming met het HESH te zijn. Een uitspraak van het ECSR is niet rechtstreeks afdwingbaar (zoals een uitspraak van het EHRM), maar heeft alleszins een groot moreel gezag. Het is nu aan de Vlaamse decreetgever en Vlaamse Regering om de nodige bijstellingen te doen om het Vlaams woonbeleid in overeenstemming te brengen met het HESH. Het ECSR geeft duidelijk aan op welke punten het woonbeleid moet worden bijgestuurd. In ieder geval zal vanaf nu tweejaarlijks moeten worden gerapporteerd aan het ECSR over de maatregelen die worden genomen om het Vlaamse woonbeleid in overeenstemming met het HESH te brengen.⁹²

Hieronder wijzen we alvast op een aantal zaken, waarbij we de structuur van de becommentarieerde uitspraak van het ECSR volgen.

30. In lijn met zijn eerdere uitspraken vloeit uit het oordeel van het ECSR duidelijk voort dat de bevoegde overheid moet beschikken over een huisvestingsstrategie. Het Vlaamse Woonbeleidsplan van 23 maart 2018 voldoet daar niet aan, aangezien het op het niveau van een beginselverklaring blijft. Het Woonbeleidsplan bevat enkel vijf (evidente) algemene strategische doelstellingen en indicatoren om de voortgang te meten, maar geen uitspraken over instrumenten of acties om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Er is dus geen duidelijke visie om die vijf strategische doelstellingen effectief te bereiken, waardoor bij elke nieuwe legislatuur op basis van het regeerakkoord nieuwe (politieke) keuzes worden gemaakt die niet noodzakelijk kaderen in een doordachte langetermijnstrategie. Uit de huidige en voorgaande legislaturen kan een duidelijke sturing van het sociale huurstelsel richting armenhuisvesting worden afgeleid, maar deze visie blijkt alvast niet uit het Woonbeleidsplan. Het gebrek aan een duidelijke visie en langetermijnstrategie wordt bijvoorbeeld bijzonder duidelijk onder de strategische doelstelling 1 'In 2050

zijn alle woningen kwaliteitsvol' waar wordt gesteld: *"Voor de bestaande woningen daarentegen zal een goed uitgewerkt beleid en actieplan nodig zijn, met duidelijke ambities en een planning op middellange en langere termijn"*. Het is net het Woonbeleidsplan zelf dat deze duidelijke ambities en een planning op middellange en langere termijn zou moeten bevatten. Het Woonbeleidsplan gaat evenmin in op de noden van de meest kwetsbare groepen. Het gaat ervan uit dat door het realiseren van de vijf algemene strategische doelstellingen ook de situatie van de meest kwetsbare huishoudens wordt verbeterd, maar de verwezenlijking van het grondrecht op wonen is – net zoals andere sociale grondrechten – van specifiek belang voor de meest kwetsbare huishoudens. Wanneer het Woonbeleidsplan als doel stelt dat tegen 2030 80 % van de woningen van toereikende kwaliteit moet zijn, blijft dat problematisch voor de bewoners van de overige 20 % van de woningen, die bovendien vooral door de meest kwetsbare huishoudens worden bewoond. Het ECSR stipt wat dat betreft dus zeer terecht aan dat de algemene verbetering van de woningkwaliteit in Vlaanderen niet verhindert dat de kwaliteit op de onderste segmenten van de markt slecht blijft. Er is dus op dat vlak een specifiek beleid ten aanzien van de meest kwetsbaren nodig.

De vraag rijst of de stimulering van eigendomsverwerving nog een plaats kan hebben in een huisvestingsstrategie. Het ECSR lijkt aan te geven dat instrumenten ter bevordering van eigendomsverwerving niet uitgesloten zijn, maar dat daarbij wel is vereist dat ook de andere segmenten van de woningmarkt correct worden behandeld en de focus op eigendomsverwerving er niet toe leidt dat de andere segmenten van de woningmarkt ondergeschikt of zelfs residuair worden behandeld.

Bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen speelt de private markt uiteraard een belangrijke rol. Een groot deel van de bevolking kan kwaliteitsvol, betaalbaar en woonzeker wonen op de private eigendoms- en huurmarkt. Voor zij die er om diverse redenen niet in slagen om hun grondrecht op wonen te verwezenlijken via de private markt, moet de overheid tussenkomen, desnoods door zelf woningen aan te bieden. Bij dit laatste is de rol van de private markt noodzakelijk beperkt. De tussenkomst van de overheid is immers noodzakelijk omdat betaalbaar wonen voor huishoudens met de laagste inkomens niet mogelijk is op de private markt. Ook met het inschakelen van private actoren moet omzichtig worden omgesprongen. De winstmarge die daarvoor aan private spelers moet worden gegarandeerd vooraleer ze zich begeven op de sociale of betaalbare huurmarkt, maakt deze werkwijze duurder dan wanneer de overheid zelf of

91. Overw. 160.

92. Zo rapporteert België tweejaarlijks over de maatregelen die het neemt om tegemoet te komen aan de schendingen van het HESH die werden vastgesteld in ECSR 21 maart 2012, nr. 62/2010, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) t/België. Zie bv. ECSR, *Follow-up to decisions on the merits of collective complaints – Findings 2018*, december 2018, 3-18; ECSR, *Follow-up to decisions on the merits of collective complaints – Findings 2020*, januari 2021, 4-8; ECSR, *4th Assessment of the follow-up: International Federation for Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 62/2010, decision on the merits of 21 March 2012*, 28 januari 2022.

via non-profitorganisaties zoals de woonmaatschappijen woningen bouwt en verhuurt.⁹³ Bovendien zijn de engagementen die deze private actoren aangaan in ruil voor overheidstussenkomst, vaak beperkt in de tijd, zodat de via deze overheidstussenkomst gecreëerde sociale of betaalbare woningen, slechts tijdelijk sociaal of betaalbaar zullen zijn.⁹⁴

31. Vervolgens stelt het ECSR de gebrekkige dataverzameling aan de kaak. Deel 5 van boek 2 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bevat een titel over 'wetenschappelijk onderzoek' op basis waarvan (1) de Vlaamse Regering de uitbouw en het beheer van een gecentraliseerde databank, het Datawarehouse Wonen, met informatie rond wonen en woonbeleid in Vlaanderen regelt (art. 2.38); (2) de Vlaamse Regering een onderzoekscel dient in te richten die verantwoordelijk is voor de organisatie van het wetenschappelijk onderzoek inzake wonen en woonbeleid. Deze onderzoekscel dient tweejaarlijks een wetenschappelijk woonrapport te publiceren, waarin de Vlaamse woonsituatie wordt geëvalueerd (art. 2.39) en (3) de Vlaamse Regering de organisatie van tienjaarlijks structurele, wetenschappelijke dataverzameling over de woningen en hun bewoners in Vlaanderen dient te regelen (art. 2.40).

De opeenvolgende Steunpunten Wonen vulden heel wat van deze verplichtingen in en verzamelden heel wat data over de Vlaamse woningmarkt. Het ECSR erkent ook de inspanningen van het Vlaamse Gewest op het vlak van dataverzameling. Zoals gezegd blijven er echter een aantal hiaten die moeten worden opgevuld om een onderbouwd woonbeleid te kunnen voeren. Het ECSR verwijst naar hiaten over data inzake uithuiszettingen en dakloosheid.

– Wat de uithuiszettingen betreft, ontvangt het Vlaamse Gewest sinds 2022 van de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders het aantal effectieve uithuiszettingen. Het ging in 2022 over 1906 effectieve uithuiszettingen en in 2023 over 2254 uithuiszettingen. In het eerste semester van 2024 voerden gerechtsdeurwaarders 1156 uithuiszettingen uit.⁹⁵ Gegevens met betrekking tot de voorafgaande fases in de gerechtelijke procedure worden nog niet ontsloten. Het gaat om het aantal vorderingen tot uithuiszetting, het aantal vonnissen tot uithuiszetting en de betekening van die

vonnissen. Ook deze data zijn belangrijk om een volledig zicht op de problematiek van uithuiszettingen te krijgen.

– Wat data over dakloosheid betreft, zijn er enkel partiële gegevens beschikbaar over daklozentellingen op het niveau van bepaalde gemeenten en werden er nog geen initiatieven ondernomen om allesomvattende cijfers te bekomen.

32. Wat de betaalbaarheid van het wonen betreft, pleit het ECSR enerzijds voor de aanzienlijke uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen en anderzijds voor de uitbreiding van het stelsel van de huurtoelage.

Het bestaande BSO liep tot en met 31 december 2025 en stelde de uitbreiding van het bestaande sociaal woonaanbod met 50 000 sociale huurwoningen voorop. Uit de jaarlijkse telling van het sociaal huuraanbod door het agentschap Wonen in Vlaanderen blijkt dat er bij aanvang van het BSO in Vlaanderen 143 048 sociale huurwoningen waren (nulmeting sociale huur). Op 31 december 2023 was dit opgeklommen tot 176 175 sociale huurwoningen, wat neerkomt op een toename met 33 127, hetzij een gemiddelde jaarlijkse toename met 2366 sociale huurwoningen.⁹⁶ Dit bevestigt dus de stelling van het ECSR dat het BSO niet zal worden gehaald, los van de terechte kritiek op de meerdere aanpassingen van de doelstellingen.⁹⁷ Er is dus duidelijk nood aan een sterkere aangroei van het sociaal huuraanbod.

Op 25 februari 2026 keurde het Vlaamse Parlement een nieuw BSO goed.⁹⁸ Opnieuw wordt een kwantitatieve doelstelling van 50 000 bijkomende sociale huurwoningen worden ingeschreven, ditmaal voor de periode 2026-2042. Aan de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt een jaarlijks groeipad toegevoegd dat start met 2164 extra sociale huurwoningen in 2026 en eindigt met 3873 extra sociale huurwoningen in 2042 met in totaal dus 50 000 extra sociale huurwoningen. Zelfs wanneer dit groeipad effectief wordt gehaald, wat zoals blijkt uit de praktijk niet evident is, zal daarmee maar een klein deel van de wachtlijst van 199 085 kandidaat-huurders⁹⁹ een sociale huurwoning kunnen worden toegewezen (ervan uitgaande dat de wachtlijst niet verder stijgt).

Het ECSR pleit daarnaast voor een uitbreiding van het stelsel van de huurtoelage. Rekening houdend met de

93. DE DECKER P., 'Social rental agencies: still a splendid idea?', *European Journal of Homelessness* 2009, 225; OXLEY M., TANG C., LIZIERI C., MANSLEY N., MEKIC D., HAFFNER M. en HOEKSTRA J., *Prospects for institutional investment in social housing*, IPF, 2015, 76; VANDROMME T., *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, die Keure, 2019, 166, nr. 326.

94. Zie bv. het stelsel van de geconventioneerde verhuur, waarin de overheidssubsidie 27 jaar loopt en de private actor gedurende die tijd het engagement aangaat om betaalbaar te verhuren (art. 5.47/3 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021).

95. Schriftelijke vraag nr. 309 van 24 februari 2025 van Fourat BEN CHIKHA aan minister van wonen Melissa DEPRAETERE – uithuiszettingen – stand van zaken.

96. <https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/betaalbaar-woonaanbod/bindend-sociaal-objectief-bso-2008-2025/jaarlijkse-meting-en-tweejaarlijkse-voortgangstoets>.

97. Aanvankelijk zouden 43 000 nieuwe sociale huurwoningen moeten worden gebouwd in de periode 2009-2020, nadien 43 440 sociale huurwoningen omdat de Vlabinvest-woningen mee onder het sociale huuraanbod werden gebracht en tot slot 50 000 sociale huurwoningen in de periode 2009-2025 (zie hierover HUBEAU B. en VANDROMME T., 'Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting', *RW* 2016-17, 1603, nr. 9 en 1614, nr. 40).

98. Decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het decreet van 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (tekst aangenomen door de plenaire vergadering, Vl.Parl., 2025-2026, nr. 633/4).

99. Nieuwsbericht van het agentschap Wonen in Vlaanderen van 10 april 2025, <https://www.vlaanderen.be/wonen-in-vlaanderen/nieuws/aantal-kandidaat-huurders-in-vlaanderen-cijfers>.

theoretische doelgroep van 250 000 huishoudens en het aantal sociale huurwoningen, blijven er immers veel huishoudens over die zich moeten beredderen op de private (huur)markt. Ook is de reikwijdte van de huidige huursubsidie en huurpremie beperkt in vergelijking met andere Europese landen. Huurtoelages zijn uiteraard enkel zinvol indien ze niet prijs-opdrijvend werken. Op een private huurmarkt zonder gereguleerd systeem van de huurprijs is dit niet evident. In haar beleidsnota wonen 2024-2029 stelt de minister van wonen een geïntegreerd stelsel van huurtoelage in het vooruitzicht dat is geënt op de huidige huurpremie. Daarbij zou worden onderzocht waar bijsturing nodig is (o.m. op het vlak van de maximale huurprijs en de doelgroep) en zou ook worden nagegaan hoe verder kan worden ingezet op (semi-)automatische rechtentoekekening.¹⁰⁰ Wanneer de bestaande huurpremie en huursubsidie effectief op deze manier worden hervormd, kan dit een belangrijke stap voor de verbetering van de betaalbaarheid op de private huurmarkt inhouden.

Het aanbod (betaalbare) woningen op de markt kan ook uitbreiden door leegstand en verwaarlozing van woningen te bestrijden. Die bevoegdheid en verantwoordelijkheid zit exclusief bij de lokale besturen. Het ECSR bevestigt dat de eindverantwoordelijkheid echter bij de nationale (of gewestelijke) overheid blijft. De Vlaamse regelgeving bevat echter geen mogelijkheden om op gewestelijk niveau op te treden tegen leegstand en verwaarlozing wanneer een gemeente op dat vlak volledig stilzit of om een stilzittende gemeente te verplichten acties te ondernemen tegen leegstand en verwaarlozing van gemeenten. De bestrijding van leegstand en verwaarlozing kan inderdaad best op lokaal niveau worden gevoerd, maar de eindverantwoordelijkheid blijft o.i. bij de gewestelijke overheid, wat nu dus niet het geval is.

33. Inzake woningkwaliteit moet volgens het ECSR meer de focus worden gelegd op de onderste segmenten van de woningmarkt. In dat kader kan een verplicht conformiteitsattest zinvol zijn.¹⁰¹ Zo wordt immers preventief gecontroleerd en kan worden vermeden dat kwetsbare huishoudens in slechte woningen komen en nadien moeten worden uitgezet. De beleidsnota wonen 2024-2029 stelt een dergelijk verplicht conformiteitsattest in het vooruitzicht¹⁰² en het Steunpunt Wonen onderzoekt een mogelijke uitwerking.¹⁰³ Een verplicht conformiteitsattest (al dan niet gefaseerd ingevoerd) veronderstelt evenwel

voldoende bekwame woningcontroleurs. Daarvoor werd eerder reeds een kader uitgewerkt voor de erkenning van private woningcontroleurs. Om de kwaliteit van de conformiteitsonderzoeken te garanderen werd voor private woningcontroleurs een dubbele erkenningsvoorwaarde ingevoerd: zowel de woningcontroleur zelf als de keuringsinstantie waarvoor hij werkt, moeten zijn erkend.¹⁰⁴

Het ECSR kaartte de beperkte herhuisvestingsmogelijkheden aan als zwakke schakel bij de woningkwaliteitsbewaking.¹⁰⁵ Om huishoudens gemakkelijker te kunnen herhuisvesten bij de vaststelling van slechte woningkwaliteit, werden in het verleden al meerdere initiatieven genomen. Zo werd onder meer uitdrukkelijk in de regelgeving opgenomen dat de herhuisvestingskosten door de gemeente kunnen worden verhaald op de verhuurder of de persoon die de woning ter beschikking heeft gesteld. De terugvorderbare herhuisvestingskosten worden gepreciseerd. Door uitdrukkelijk decretaal te bepalen dat de herhuisvestingskosten kunnen worden teruggevorderd, wil de decreetgever vermijden dat gemeenten weigerachtig staan tegenover herhuisvesting omdat ze vrezen voor de kosten ervan te moeten opdraaien.¹⁰⁶ Daarnaast werden via projectoproepen in 2020, 2021, 2022 en 2023 gemeenten gestimuleerd om (al dan niet verplaatsbare) noodwoningen te bouwen, kopen, renoveren en inrichten. De Vlaamse overheid nam daarbij de helft van de kosten voor haar rekening. Ook de renovatie en inrichting van bestaande noodwoningen kwamen in aanmerking voor subsidiëring. Het is dan ook positief dat het Vlaamse Parlement op 25 februari 2026 een wijziging van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 goedkeurde op basis waarvan de realisatie en renovatie van noodwoningen door gemeenten, al dan niet in samenwerking met een woonmaatschappij, structureel in aanmerking kan komen voor een subsidie.¹⁰⁷ Opdat het (desgevallend verruimde) aanbod van noodwoningen niet zou dichtslibben, is evenwel voldoende doorstroming naar de reguliere woningmarkt noodzakelijk. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een voldoende aanbod betaalbare, kwaliteitsvolle woningen, wat momenteel niet het geval is.

34. Wat de woonzekerheid betreft, wijst het ECSR op de beperkte toepassing van het FBUH, de overheersing van huurovereenkomsten van korte duur en de (ongrondwettig verklaarde) inschrijvingsvoorwaarde in de sociale huur dat een vorige sociale huurovereenkomst niet mocht zijn beëindigd door de rechter

100. Beleidsnota wonen 2024-2029, VI.Parl., 2024-2025, 15 november 2024, nr. 140/1, 20.

101. Een conformiteitsattest is een attest dat wordt gegeven door de burgemeester en waaruit blijkt dat de woning conform is. Het conformiteitsattest vermeldt de aanwezigheid van eventuele getolereerde gebreken van categorie I en de toegestane maximale woningbezetting (art. 3.6 Vlaamse Codex Wonen van 2021).

102. Beleidsnota wonen 2024-2029, VI.Parl., 2024-2025, 15 november 2024, nr. 140/1, 47.

103. Ad-hoc-opdracht 'Verplicht conformiteitsattest', oktober 2025-december 2025.

104. Art. 3.48 t.e.m. 3.56 B. Vlaamse Codex Wonen van 2021.

105. Zie ook reeds in 2010: HUBEAU B., 'De uithuiszetting en de herhuisvesting, de Achilleshiel in het sociaal woonbeleid, ook in het Vlaamse Gewest', CDPK 2010, 43-54.

106. Huidig art. 3.33 Vlaamse Codex Wonen van 2021. Zie hierover: VANDROMME T., *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Reeks Recht & Praktijk nr. 114, Kluwer, 2024, 493-515, nr. 819-858.

107. Decr. tot wijziging van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het Decr. 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (tekst aangenomen door de plenaire vergadering, VI.Parl., 2025-2026, nr. 633/4).

vanwege overlast of verwaarlozing van de huurwoning.

De minister van wonen plant volgens haar beleidsnota 2024-2029 een betere bekendmaking van het FBUH bij lokale welzijnsactoren en eindgebruikers.¹⁰⁸ Het is evenwel de vraag of dat zal volstaan om een breder bereik van het FBUH te bekomen. Ook in februari 2023 werd immers al een campagne gelanceerd om het fonds bekender te maken.¹⁰⁹ Daarnaast voert het Steunpunt Wonen een onderzoek naar een mogelijke hervorming van de procedure tot uithuiszetting.¹¹⁰ De centrale vraag daarbij is hoe de uithuiszettingsprocedure kan worden hervormd, zodat er meer ruimte is voor preventieve woonbegeleiding en huurbemiddeling tussen huurder en verhuurder en welke maatregelen vanuit het woonbeleid kunnen worden overwogen om de menselijke waardigheid bij een (effectieve) uithuiszetting te garanderen. Ten slotte zijn ook voldoende noodwoningen belangrijk om huishoudens die toch uit huis worden gezet, tijdelijk te kunnen opvangen en zo te vermijden dat ze op straat terechtkomen. In het vorige randnummer werd al toegelicht dat een ontwerpdecreet een financiële tussenkomst van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de lokale besturen bij de bouw van noodwoningen structureel maakt.

Hoger werd er al op gewezen dat de huurovereenkomst van korte duur decretaal de uitzondering is, maar in de praktijk de meerderheid vormt. Dit wil evenwel niet zeggen dat huurders na afloop van de huurovereenkomst van korte duur moeten verhuizen. Deze huurovereenkomsten worden immers bij gebrek aan een tijdige opzegging omgezet naar een huurovereenkomst van negen jaar (art. 21, § 1, vijfde lid Vlaams Woninghuurdecreet). Tijdens de evaluatie van het Vlaams Woninghuurdecreet werd voorgesteld om de mogelijkheid om de huurovereenkomst van korte duur eenmaal te verlengen, af te schaffen, zodat de huurder sneller in een contract van negen jaar belandt en sneller woonzekerheid bekomt. Over dit voorstel bestond evenwel geen consensus.¹¹¹

35. Het ECSR stelde vast dat de lokale bindingseisen bij de toewijzing van sociale huurwoningen strijdig zijn met artikel E samen gelezen met artikel 16 HESH. Een voorrang voor lokale binding geeft inderdaad bepaalde kandidaat-huurders voorrang zonder dat ze een grotere mate van woonbehoefte of kwetsbaarheid hebben. Een voorrang voor lokale binding werkt in principe niet uitsluitend (ze worden niet geweigerd als kandidaat-huurder), maar vertragend

doordat kandidaat-huurders zonder lokale binding kunnen worden voorbijgestoken door kandidaat-huurders met lokale binding. Wanneer er evenwel in de praktijk geen of onvoldoende toewijzingen zijn aan kandidaat-huurders zonder lokale binding, werkt de voorrang voor lokale binding *de facto* wel uitsluitend. Uit de praktijk blijkt eveneens dat huishoudens met beperkte inkomsten vaker verhuizen, ook over de gemeentegrenzen heen, waardoor zij het moeilijk(er) hebben om aan de vereiste lokale binding te voldoen. Sinds 1 januari 2023 geldt een veralgemeende voorrang voor lokale binding, aangezien deze voorrangregel werd opgenomen in het standaard toewijzingsstelsel en in specifieke toewijzingsstelsels. De veralgemeende voorrang wegens lokale binding vermindert het grondrecht op wonen (m.n. de toegang tot huisvesting) van andere kandidaat-huurders die (nog) niet over die lokale binding beschikken.¹¹² Bij de invoering hiervan was de afdeling Wetgeving van de Raad van State dan ook erg kritisch.¹¹³ Tegen het uitvoeringsbesluit dat het concrete toewijzingsmodel vaststelt, werd een beroep tot vernietiging ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat dit beroep evenwel verwierp en er dus blijkbaar een andere mening op nahoudt dan de collega's van de afdeling wetgeving.¹¹⁴ De toewijzing van sociale huurwoningen dient o.i. te gebeuren op basis van woonnood en daarin heeft lokale binding geen plaats. Minstens dienen er beperkingen te worden gezet op de wijze waarop lokale besturen de lokale bindingseisen kunnen verstrengen. Dat is momenteel niet het geval. Ook al kan de bevoegde overheid bepaalde bevoegdheden delegeren aan andere overheden, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid blijft evenwel bij de nationale (of gewestelijke) overheid.

Zoals hoger reeds werd vermeld, ziet het ECSR (evenwel niet unaniem) net zoals het Grondwettelijk Hof geen probleem met de huidige taalkennisvereiste en de huidige inschrijvingsvereiste bij de VDAB. De Vlaamse Regering plant evenwel een verstrenging van beide huurdersverplichtingen. In de beleidsnota wonen 2024-2029 kondigt de minister van wonen de verstrenging naar een taalkennisvereiste op niveau B1 mondeling aan en stelt ze de uitbreiding van de inschrijvingsplicht bij de VDAB naar niet-beroepsactieve kandidaat-huurders met arbeidspotentieel voorop. Een sociale huurder met arbeidspotentieel die aanhoudend weigert in te gaan op het traject voorgesteld door de VDAB zal volgens deze beleidsnota een sociale huurprijs moeten betalen op basis van een

108. Beleidsnota wonen 2024-2029, VI.Parl., 2024-2025, 15 november 2024, nr. 140/1, 22.

109. Het campagnemateriaal kan worden bekeken en gedownload op <https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/woonloket/fonds-ter-bestrijding-van-de-uithuiszettingen-voor-lokale-besturen#campagnemateriaal>.

110. Ad-hocopdracht 'Naar een hervorming van de procedure tot uithuiszetting?', juli 2025 – december 2025.

111. AGENTSCHAP WONEN IN VLAANDEREN, *Evaluatie van het Vlaams Woninghuurdecreet*, mei 2024, 104-108.

112. Zie uitgebreid: VANDROMME T., 'Nieuwe grondige hervormingen van het woonbeleid met de klemtoon op sociale huisvesting: het verzameldecreet van 9 juli 2021 – deel 2', *RW* 2021-22, 1496-1497, nr. 58-60.

113. Adv.RvS nr. 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, opm. 9.2.

114. RvS 24 oktober 2025, nr. 264.641.

minimuminkomen uit arbeid in dezelfde situatie.¹¹⁵ Deze nieuwe huurdersverplichtingen gaan dus een stuk verder dan de huidige en er worden zelfs verplichtingen opgelegd aan kandidaat-huurders. Hierbij moet in herinnering worden gebracht dat kandidaat-huurders gemiddeld 4,8 jaar wachten op de toewijzing van een sociale huurwoning¹¹⁶, aangezien de Vlaamse overheid voortdurend in gebreke blijft het aantal sociale huurwoningen substantieel te verhogen. Tegelijk wil men kandidaat-huurders al belasten met verplichtingen.

36. Tot slot uit het ECSR kritiek op de aanpak van het Vlaamse Gewest op de bestrijding van discriminatie op de private huurmarkt. Momenteel bevat het 'Actieplan Vlaams antidiscriminatiebeleid op de private huurmarkt' van 20 juli 2018 als acties (1) monitoring; (2) informeren, sensibiliseren en empoweren van betrokken actoren; (3) handhaving via de afficheringsverplichting en klachtenprocedures van Unia (inmiddels het Vlaams Mensenrechteninstituut) en het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) en (4) lokale besturen actief betrekken bij het antidiscriminatiebeleid. De betrokkenheid van de sectororganisaties werd in 2019 vastgelegd in een convenant waarin koepelorganisaties van verhuurders en vastgoedmakelaars gedurende vijf jaar bepaalde engagementen aangingen. Dit laat volgens het ECSR te veel het initiatief aan het slachtoffer van de discriminatie en meer overheidstussenkomst is daarom vereist. Ook op dit vlak voert het Steunpunt Wonen momenteel een evaluatie uit met het oog op de uitwerking van een nieuw actieplan.¹¹⁷ De uitspraak van het ECSR wordt logischerwijze meegenomen in deze evaluatie. Daarnaast kan uiteraard ook een uitbreiding van het sociaal huuraanbod helpen bij de bestrijding van discriminatie, aangezien de toewijzing van woningen daar op een geobjectiveerde en gereguleerde wijze gebeurt zonder dat er ruimte is voor willekeur. Bovendien is er ook rechtsbescherming via de toezichthouder van de sociale huisvesting wanneer bij de toewijzing van een sociale huurwoning toch zou worden gediscrimineerd.

V. De gevolgen voor het Brusselse en Waalse woonbeleid

37. Hoewel Vlaanderen via België (als verdragspartij bij het HESH met uitsluiting van de deelstaten) door het ECSR wordt 'veroordeeld' voor zijn woonbeleid, zou het naïef zijn te geloven dat de impact van deze uitspraak beperkt blijft tot het noorden van het land

en dat deze geen consequenties zou hebben voor de regelgeving die in Brussel en Wallonië werd ontwikkeld ter uitvoering van het grondrecht op wonen. Het is daarom belangrijk om de uitspraak van het ECSR te herlezen aan de hand van de regelgeving die in deze twee gewesten werd uitgevaardigd om te beoordelen in welke mate ook zij het risico lopen op een mogelijke 'veroordeling' of, integendeel, al zouden voldoen aan een aantal van de door het ECSR geformuleerde kritieken richting hun Vlaamse tegenhanger. Deze vraag is des te relevanter omdat het ECSR op de verdragspartijen positieve verplichtingen ter uitvoering van de sociale grondrechten legt. Zo merkt het in een eerdere zaak over België op dat het daadwerkelijke genot van bepaalde grondrechten een positieve interventie van de Staat veronderstelt: zij moet de noodzakelijke wettelijke en praktische maatregelen nemen die beantwoorden aan het doel het betreffende grondrecht effectief te beschermen, *in casu* het recht op een woning van een behoorlijke kwaliteit, waarbij dit doel binnen een redelijke termijn moet worden bereikt, tegen een meetbare vooruitgang en met optimaal gebruik van de beschikbare middelen.¹¹⁸

Vanwege het beperkte kader van deze bijdrage (primair gericht op de situatie in Vlaanderen) kunnen we geen volledigheid nastreven. In dit kader zullen we ons daarom, in een oefening die niet vrij is van enige subjectiviteit, beperken tot enkele punten uit de uitspraak van het ECSR die naar onze mening het meest geschikt zijn voor een vergelijkende analyse. Ook in dit deel volgen we de structuur uit de becommentarieerde uitspraak van het ECSR.

38. De voordelen van het verwerven van eigendom worden niet gelijk verdeeld tussen de verschillende inkomensgroepen, stelde het ECSR scherp. Een dergelijk beleid laat de meeste mensen met lage inkomens zonder bescherming.¹¹⁹ Hoewel deze pijler van ons woonbeleid – de bevordering van eigendom (met financiële en fiscale steun) – niet ter discussie wordt gesteld, betreurt het ECSR dat het lovenswaardige doel voor de meest kwetsbaren onbereikbaar blijft, gezien de hoge aankooprijzen en het ontbreken van regulering daarvan. Het gevolg is dat juist de huishoudens met hogere inkomens in de praktijk profiteren van de subsidies voor eigendomsverwerving, terwijl zij die eigenlijk niet nodig hadden om eigenaar te worden. Deze overheidsmiddelen zouden ongetwijfeld beter besteed zijn als ze hielpen om de toegang tot eigendom voor de meest behoeftigen te verbeteren. Het is dus vooral het tekortschieten van sociale gerichtheid van de Vlaamse maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving dat de kritiek van het ECSR verklaart.

115. Beleidsnota 2024-2029, VI.Parl., 2024-2025, 15 november 2024, nr. 140/1, 24-25.

116. <https://www.vlaanderen.be/sociaal-woonbeleid/cijfers/kandidaat-huurders>; klikken naar "Meer detailcijfers vindt u in het power bi rapport over kandidaat-huurders".

117. Ad-hocopdracht 'Evaluatie Vlaams actieplan huurdiscriminatie', februari 2025-november 2025.

118. ECSR 21 maart 2012, nr. 62/2010, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) t/België, § 113.

119. Overw. 86 en 94.

Hoe is het in dat opzicht in het centrum en het zuiden van het land? Het is duidelijk dat de situatie in Wallonië niet veel beter is. Daar is recent¹²⁰ het registratierecht op contracten van eigendomsoverdracht ten bezwarenden titel verlaagd van 12 % naar 3 % wanneer het gaat om de aankoop (door een of meerdere natuurlijke personen) van een onroerend goed dat geheel of gedeeltelijk tot woning wordt gebruikt of is bestemd om er de hoofdverblijfplaats te vestigen.¹²¹ Daarbij geldt er geen maximale inkomensvoorwaarde voor deze fiscale meevaller, waardoor er opnieuw sprake is van overheidsmiddelen die niet primair ten goede komen van degenen die ze het meeste nodig hebben. Het Brusselse Gewest is op dit punt ook niet veel beter af. Daar is niet alleen het basistarief niet verlaagd¹²², maar geldt bovendien een vrijstelling op de eerste 200 000 EUR¹²³ voor iedereen¹²⁴, dus zonder sociale doelgroep. Een nuance: de Brusselse regelgever heeft een prijsplafond of maximale marktwarde van 600 000 EUR ingesteld.¹²⁵ Met andere woorden, wie de middelen heeft om duurdere woningen te kopen, heeft geen overheidsondersteuning meer nodig en komt daarom niet in aanmerking voor fiscale ondersteuning.

39. Wat vervolgens de kwaliteit van de woningen betreft, merkt het ECSR op dat het onwaarschijnlijk is dat huurders klachten indienen, want als blijkt dat de woning die zij bewonen in slechte staat verkeert en/of onbewoonbaar is, zouden ze gedwongen kunnen worden deze te verlaten, terwijl de mogelijkheden tot herhuisvesting zeer onzeker zijn door het beperkte aantal beschikbare noodwoningen.¹²⁶ Het is daarom aangewezen om te benadrukken dat het niet mag worden overgelaten aan het initiatief van huurders dat logischerwijze erg verschillend is, om een procedure tot ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring op te starten. De woningkwaliteitsnormen zijn van openbare

orde¹²⁷ en kunnen daarom ambtshalve door een rechter worden ingeroepen. Zij moeten daarom ook op initiatief van de overheid kunnen worden gecontroleerd, los van een verzoek van een bewoner daartoe. Vaak gaat het daarbij om de veiligheid, gezondheid of zelfs de lichamelijke integriteit van de huurders. Op wetgevend vlak lijken het Brusselse en Waalse Gewest niet in gebreke te blijven, aangezien zij de mogelijkheid van zogenaamde initiële inspecties hebben ingevoerd, uitgevoerd door de administratie (en/of de gemeente in Wallonië).¹²⁸ Het is echter de doeltreffendheid van deze procedures die zorgen baart, want bijvoorbeeld in Brussel blijkt dat nauwelijks 8 % van de conformiteitsonderzoeken via deze weg wordt uitgevoerd. Daarnaast moet er werk worden gemaakt van herhuisvesting. Anders zal de huurder altijd terughoudend blijven om zijn eigen situatie aan te kaarten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat Wallonië op dit punt enigszins achterblijft op zijn collega's: het biedt geen automatische¹²⁹ financiële steun aan huishoudens die wegens onbewoonbaarheid uit huis worden gezet¹³⁰ (en die er niet voor kiezen een gezonde woning te betrekken¹³¹). Evenmin wordt de verhuurder, in wiens nadeel de huurovereenkomst wordt ontbonden, gehouden tot de herhuisvestingskosten.¹³² Het ECSR heeft bij een eerdere veroordeling van België reeds geoordeeld dat een uithuiszetting de betrokken personen niet dakloos mag achterlaten.¹³³

40. Wat de preventie van dakloosheid betreft, waarvan het ECSR op algemene wijze vaststelt dat het Vlaamse woonbeleid tekortschiet, kan worden vermeld dat Wallonië aan daklozen voorrangspunten toekent bij de toewijzing van sociale woningen en zelfs het hoogste aantal punten.¹³⁴ Hoe lovenswaardig deze maatregel ook is, hij biedt echter geen onmiddellijke toegang tot een sociale woning (terwijl verblijf op straat dodelijk kan zijn) en verkort hooguit de

120. Art. 9 Decr. 5 december 2024 tot hervorming van de Waalse fiscaliteit en tot invoering van een verlaagd tarief van de registratierechten voor de aankoop van een enige eigen woning en van een algemene vermindering van de successierechten, BS 13 december 2024.

121. Art. 44bis, § 1, eerste lid Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (Waals Gewest) samen gelezen met artikel 44.

122. Het bedraagt 12,5 % (art. 44 Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (Brussels Gewest)).

123. Dit wil zeggen dat geen registratierecht is verschuldigd op deze eerste schijf.

124. Art. 46bis, eerste lid, eerste zin Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (Brussels Gewest).

125. Art. 46bis, eerste lid, tweede zin Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (Brussels Gewest). Dit plafond zou binnenkort worden verhoogd tot 800 000 EUR, als we de recente Gewestelijke beleidsverklaring van de Brusselse regering mogen geloven (13 februari 2026, 4).

126. Overw. 106.

127. Cass. 10 mei 2012, C.10.0707.N, *Huur* 2012, 193, *NJW* 2013, 29, noot DAMBRE M., *RW* 2012-13, 985, noot VAN OEVELEN A., *TBO* 2013, 115; Cass. 6 januari 2022, C.21.0089.N, *Huur* 2022, 164, *Jurim Pratique* 2023, 85, noot DUBRAY L., *TBBR* 2022, 437, noot BERNARD N., *T.Not.* 2022, 786, noot VANDROMME T. Dit geldt zowel voor het Brusselse Gewest (Rb. Brussel (Fr.) 24 november 2014, *JLMB* 2016, 308, noot BERNARD N.; Vred. Schaarbeek 15 december 2021, *JLMB* 2022, 302), als het Waalse Gewest (Vred. Fontaine-l'Évêque 25 september 2015, *JLMB* 2016, 1797, noot BERNARD N.) en het Vlaamse Gewest (Vred. Zoutleeuw 8 juni 2023, *T. Vred.* 2024, 114; Vred. Antwerpen (II) 1 december 2022, *T.Vred.* 2024, 3; Vred. Westerlo 5 juni 2019, *T.Not.* 2020, 139, noot VANDROMME T.).

128. Art. 7, § 2, eerste lid, 3^e Brusselse Huisvestingscode en artikel 6, § 1 B.W.Reg. 30 augustus 2007 betreffende de procedure inzake de naleving van de gezondheidsnormen voor woningen en de aanwezigheid van branddetectors, BS 30 oktober 2007.

129. Er bestaat op basis van artikel 7bis Waals Wetboek van Duurzaam Wonen (en op basis van het besluit van de Waalse Regering van 13 juni 2013 betreffende de herhuisvesting van de gebruiker die wordt ontzet ten gevolge van een bewoningsverbod opgelegd door de burgemeester overeenkomstig de artikelen 7 en 13 van de Waalse Huisvestingscode en Duurzaam Wonen, BS 24 juni 2013) wel een specifieke regeling, maar een overheidstussenkomst is slechts zeer ondergeschikt.

130. Vgl. bv. met het Brusselse Gewestelijk Solidariteitsfonds (art. 11, § 3 Brusselse Huisvestingscode).

131. In dat geval heeft de betrokkene recht op een verhuis- en huursubsidie (B.W.Reg. 21 januari 1999 tot toekenning van verhuis-, huur- en installatietoelagen, BS 25 février 1999).

132. Vgl. art. 9 Waals Woninghuurdecreet met artikel 219, § 6 Brusselse Huisvestingscode, op basis waarvan de rechter de verhuurder kan verplichten de kosten van herhuisvesting van de huurder te dragen, onder meer (1) de kosten van de ontruiming van de woning; (2) de kosten van het vervoer van het meubilair; (3) de kosten van de installatie in de nieuwe woning en (4) het verschil tussen de oude en de nieuwe huur tot het bedrag van de niet-buitensporige huur voor een maximale periode van achttien maanden. Zie over het Waalse stelsel BERNARD N., HANON DE LOUVET V. et JOLY D., *Le bail d'habitation en Région wallonne*, Antthesis, 2024, 222. Zie ook art. 3.33 Vlaamse Codex Wonen van 2021.

133. ECSR 8 december 2022, nr. 185/2019, Centre européen des droits des Roms (CEDR) t/België, § 86.

134. Art. 17, § 2 B.W.Reg. 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de Waalse Huisvestingsmaatschappij of de openbare huisvestingsmaatschappijen, BS 7 november 2007.

wachttijd. Dit is wellicht de reden waarom het Brusselse Gewest een stap verder ging en verplicht dat jaarlijks minimum 6 % van de nieuwe toewijzingen wordt gereserveerd voor daklozen, via samenwerkingsakkoorden met daartoe erkende verenigingen.¹³⁵ Het ECSR wijst ook zeer terecht op een vaak onderschatte trigger van dakloosheid: de toename van kortlopende huurovereenkomsten ten koste van standaardcontracten van negen jaar.¹³⁶ Op dit vlak heeft het Brusselse Gewest jarenlang gefaald, omdat het de verlenging van kortlopende contracten (drie jaar of minder) onbeperkt toestond zolang de totale duur niet meer dan drie jaar bedroeg.¹³⁷ Alsof huurders voortdurend hun geschiktheid bij de verhuurder moesten bewijzen in een soort permanente 'testfase'. Dit maakt vooral de zwakste huurders kwetsbaar, die juist stabiliteit in de gehuurde woning waarderen en elk verhuismoment vrezen omdat dit traditioneel gepaard gaat met een huurprijsverhoging. Gelukkig heeft de wetgever deze mogelijkheid recent afgeschaft¹³⁸ en het aantal toegestane verlengingen teruggebracht tot één.¹³⁹

41. Op het vlak dat nauw aansluit bij de strijd tegen uithuiszettingen, rechtstreeks gerelateerd aan het thema dakloosheid zoals het ECSR eveneens heeft benadrukt, moet worden opgemerkt dat noch Brussel noch Wallonië beschikken over een instrument zoals het Vlaamse Fonds ter Bestrijding van Uithuiszettingen. Wel heeft het Brusselse Gewest een maatregel genomen die even eenvoudig als radicaal is¹⁴⁰; het verbod op uithuiszettingen tijdens de winter (dat wil zeggen van 1 november tot 15 maart)¹⁴¹, een maatregel zonder weerga in België, althans op deze schaal (want een dergelijk moratorium bestaat in Wallonië binnen het sociale woningaanbod¹⁴²). Daarbij is een financiële compensatie voorzien voor de verhuurder die tijdens de winterperiode zijn huurder niet kan uitzetten en blijft de huurder verplicht een gebruiksvergoeding te betalen.¹⁴³ Het Brusselse wintermoratorium werd bovendien recent gevalideerd door het Grondwettelijk Hof als verenigbaar met het eigendomsrecht.¹⁴⁴ Op statistisch vlak betreurt het ECSR het ontbreken van volledige kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

over alle aspecten van dakloosheid en uithuiszettingen, hetgeen een belangrijke belemmering vormt voor het ontwikkelen en uitvoeren van effectieve strategieën om het grondrecht op wonen te verwezenlijken.¹⁴⁵ Dit vormt een gelegenheid om de oprichting van het Observatorium voor de Huisvesting in Brussel te vermelden¹⁴⁶, dat op het vlak van uithuiszettingen de volgende doelstellingen heeft: (1) het aantal en de plaats van uitzettingen per sector kwantificeren; (2) de leeftijd, het familiale en sociaaleconomische profiel van de uitgezette personen bepalen; (3) de oorzaken van uitzettingen bepalen; (4) het profiel bepalen van de eigenaar die het initiatief neemt voor de uitzetting en (5) de procedurele kenmerken van de uitzettingsaanvraag bepalen. Bovendien bewaart het Observatorium deze gegevens "zonder tijdslimiet", zodat een evolutieve monitoring mogelijk is.¹⁴⁷

42. Niet alleen artikel 16 HESH betreffende het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming wordt volgens het ECSR geschonden door het Vlaamse woonbeleid, ook artikel E inzake het verbod op discriminatie.¹⁴⁸ De lokale bindingseis bij de toewijzing van sociale woningen vormt volgens het ECSR een schending van beide bepalingen.¹⁴⁹ Een dergelijke maatregel bestaat niet in Brussel. Voor elke verhuring van woningen door een openbare vastgoedoperator (OCMW, Woningfonds, gemeente, ...) bepaalt artikel 27, § 1, derde lid Brusselse Huisvestingscode dat de aanvraag tot inschrijving in het inschrijvingsregister niet kan worden geweigerd om redenen die verband houden met de ligging van de woonplaats van de kandidaat. Het Waalse Gewest besliste daarentegen in 2008 om vijf voorrangspunten toe te kennen aan kandidaten die konden aantonen dat zij drie jaar in de gemeente van de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij woonden.¹⁵⁰ Dit verminderde het belang van urgentie bij de toewijzing: wie bijvoorbeeld uit een woning werd gezet, moest niet alleen de woning verlaten, maar vaak ook van gemeente veranderen om een nieuw onderdak te vinden. Bovendien kon deze maatregel, met betrekking tot nieuw aangekomen buitenlanders in België, legitieme vragen oproepen over de overeenstemming met

135. Art. 36bis, § 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende de regeling van de verhuur van de woningen beheerd door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen, BS 14 november 1996.

136. Overw. 106.

137. Oud art. 238, tweede lid Brusselse Huisvestingscode. Zie: BERNARD N., *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Larcier, 2020, 336 e.v.

138. Art. 31 Ord. 4 april 2024 tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de verwezenlijking van het recht op huisvesting, BS 22 april 2024.

139. Art. 238, tweede lid Brusselse Huisvestingscode.

140. Art. 4 Ord. 22 juni 2023 tot invoeging in de Brusselse Huisvestingscode van de procedureregels voor gerechtelijke uitzettingen en tot wijziging van de middelen gebruikt door en ten voordele van het Begrotingsfonds voor Solidariteit, BS 21 augustus 2023.

141. Art. 233duodecies Brusselse Huisvestingscode. Zie hierover BERNARD N., 'Le nouveau régime des expulsions de logement en Région bruxelloise', *T.Vred.* 2023, 485.

142. Art. 94, § 1, tweede lid, 3°, a Waals Wetboek van Duurzaam Wonen. Zie ook: LERICHE P. en BERNARD N. (m.m.v. VANVREKOM S. en VANDROMME T.), *Les expulsions de logement*, Larcier, 2025, 210.

143. Art. 233duodecies, § 2 Brusselse Huisvestingscode.

144. GwH 9 oktober 2025, nr. 131/2025.

145. Overw. 123.

146. Art. 108 Brusselse Huisvestingscode.

147. Art. 233decies, § 2, vierde en vijfde lid Brusselse Huisvestingscode.

148. Zie hierover algemeen: BELL M., 'Combating Discrimination Through Collective Complaints Under the European Social Charter' in DE SCHUTTER O. (ed.), *La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 2010, 39 e.v.

149. Overw. 151.

150. Art. 1 B.W.Reg. 17 juli 2008 tot wijziging van artikel 17 van het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de Waalse Huisvestingsmaatschappij of de openbare huisvestingsmaatschappijen, BS 19 augustus 2008.

de anti-discriminatieregelgeving. Wijselijk besloot de Waalse Regering in 2012 een einde te maken aan dit systeem.¹⁵¹

De ongelijke behandeling tussen (kandidaat-)huurders beperkt zich niet tot sociale huurwoningen. Zo merkt het ECSR op dat discriminatie breed verspreid is in specifieke situaties op het lagere segment van de private huurmarkt.¹⁵² In dit opzicht valt het moeilijk positief te beoordelen dat verhuurders in Wallonië de mogelijkheid hebben om van iedere kandidaat-huurder “het bewijs van de betaling van de laatste drie huurprijzen” (van het vorige huurcontract) te vragen.¹⁵³ In sommige gevallen zal het immers onmogelijk zijn om dit bewijs te leveren. We denken aan personen die uit situaties van dakloosheid komen, ex-gedetineerden, jonge vrouwen die tijdelijk in moedershuizen verbleven, of mensen die bij een ouder, vriend of kennis waren ondergebracht. Met andere woorden: de verhuurder heeft in principe de macht om kandidaten die als onbetrouwbaar worden beschouwd, af te wijzen. Deze werkwijze werd in de rechtsleer in elk geval als “indringend” beoordeeld.¹⁵⁴ Ook lijkt de Raad van State een ruime interpretatie te hanteren, waardoor de informatie op een andere manier kan worden verkregen dan strikt volgens de tekst van de wet.¹⁵⁵ Het Brusselse systeem lijkt in dit opzicht evenwichtiger: “Noch de oorsprong noch de aard van de middelen mogen door de verhuurder in aanmerking worden genomen om een woning te weigeren”.¹⁵⁶ Hoewel de financiële draagkracht van de kandidaat-huurder een objectief selectiecriteria is (afhankelijk van het type gezochte woning), is de bron van het inkomen irrelevant en heeft dit geen invloed op het vermogen van de huurder om de huurprijs regelmatig te betalen, zoals reeds werd bevestigd door de Gegevensbeschermingsautoriteit.¹⁵⁷ De toenmalige Brusselse minister van wonen omschreef bovendien

een concrete werkwijze om deze twee elementen met elkaar te verzoenen.¹⁵⁸ Niettemin willen verhuurders, zonder het exacte maandinkomen van de huurder te kennen, soms toch de naam van diens werkgever weten, om eventueel loonbeslag te kunnen leggen bij huurachterstand.

VI. Conclusie

43. Het ECSR heeft een duidelijk oordeel geveld: het Vlaamse woonbeleid voldoet op meerdere vlakken niet aan het HESH. Dat is geen ‘veroordeling’ van het woonbeleid van de huidige of vorige Vlaamse Regering, maar van een beleid van de afgelopen 75 jaar¹⁵⁹, waarbij er overheersend wordt ingezet op eigendomsverwerving en waarbij de sociale en private huurmarkt als restmarkt wordt beschouwd. Nochtans vereist het HESH niet dat van vandaag op morgen het grondrecht op wonen integraal is verwezenlijkt. Het vereist wel dat continu stappen worden gezet op basis van een duidelijke strategie om op termijn tot de algehele verwezenlijking van het grondrecht op wonen te komen.¹⁶⁰ En aan die vereiste voldoet het Vlaamse Gewest dus niet. Op basis van onze eigen analyse kan hetzelfde besluit gelden voor het Brusselse en Waalse Gewest.

Een ‘veroordeling’ door het ECSR heeft geen rechtstreekse bindende kracht (zoals bijvoorbeeld wel een veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens), maar er gaat wel een groot moreel gezag van uit. De huidige Vlaamse minister van wonen stelde op basis van de uitspraak van het ECSR prioritair te willen werken aan drie punten: sociale woningen, kwaliteit en discriminatie.¹⁶¹

151. Art. 14, 1° B.W.Reg. 19 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de Waalse Huisvestingsmaatschappij of de openbare huisvestingsmaatschappijen en tot invoering van mutatieregels voor huurovereenkomsten met een onbepaalde duur, BS 30 augustus 2012. Opgepast: de databank *Jura* vermeldt deze wijziging niet.

152. Overw. 159.

153. Art. 6, tweede lid, 8° Waals Woninghuurdecreet.

154. DURANT I., ‘Le bail d’habitation en Région wallonne. Cadre générique et dispositions générales’ in DURANT I. en BEGUIN É. (eds.), *La régionalisation du bail*, Larcier, 2019, 55 e.v.

155. “Tel qu’il est rédigé, le texte s’expose à être interprété en ce sens que le bailleur pourrait demander au candidat preneur de produire n’importe quel type de justificatifs se rapportant, d’une manière ou d’une autre, aux diverses catégories de données qu’énumère l’article 6, alinéa 2. Dans certaines hypothèses – par exemple dans des cas de demandes visant à obtenir la production d’un document révélant la nationalité du candidat preneur ou de demandes ayant pour objet de déterminer la source des revenus de celui-ci –, ceci pourrait conduire à des pratiques critiquables au regard des règles fixées par le décret du 6 novembre 2008 ‘relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination’ ou encore au regard de la loi du 8 décembre 1992 ‘relative à la protection de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel’ (ontwerp van decreet betreffende de woninghuur, Adv.RvS, W.Parl., 2017-2018, 22 december 2017, nr. 985/1, 38, eigen onderstreping). Het is precies deze reden (er bestaan ook andere manieren om de solvabiliteit van de huurder aan te tonen) die het Grondwettelijk Hof ertoe heeft gebracht de maatregel te bekrachtigen: “De bestreden bepaling vereist niet dat zulk een bewijs wordt geleverd telkens wanneer een huurovereenkomst wordt ondertekend, en zij verplicht de verhuurders niet ertoe in alle omstandigheden dat bewijs te eisen. Zij verhindert niet dat een kandidaat-huurder aan de verhuurder de redenen opgeeft waarom het voor hem niet mogelijk is dat bewijs te leveren, zonder dat zij hem verplicht daartoe tegen zijn wil elementen van zijn privéleven te onthullen. Zij heeft dan ook geen onevenredige gevolgen voor de kandidaat-huurders die het bewijs van de betaling van de laatste drie maanden huur niet aan de verhuurder zouden kunnen voorleggen” (GwH 13 februari 2020, nr. 23/2020, B.16.3, JLMB 2020, 494, noot BERNARD N.

156. Art. 32, § 3 Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit.

157. Aanbev. nr. 01/2009 van 18 maart 2009 aan de verhuurders en vastgoedmakelaars betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders, SE/08/128, nr. 64 e.v.

158. “Het bedrag van de middelen van de huurder kan nagetrokken worden door het bezorgen van documenten die zijn inkomsten bewijzen, zoals met name een loonfiche, bankrekeninguittreksels, werkloosheidsvergoedingen, uitkeringen van het ziekenfonds, uitkeringen voor personen met een handicap. De verhuurder mag in principe niet vragen naar de identiteit van de schuldenaar van de inkomsten. Om dit te garanderen kan de identiteit van de schuldenaar bijvoorbeeld zwart gemaakt worden op de rekeninguittreksels. De voorbereidende werkzaamheden geven echter aan dat de verhuurder, wanneer deze legitieme redenen heeft om te twifelen aan de echtheid van de bezorgde documenten, de identiteit van de schuldenaar van de inkomsten mag opvragen indien hij zijn vraag motiveert met objectieve en redelijke elementen” (verslag uitgebracht namens de commissie voor de Huisvesting, Br.Hoofdst.Parl., 2016-2017, 6 juli 2017, nr. A-488/2, 60).

159. Dus niet alleen het Vlaamse woonbeleid, maar ook (vóór 1980) het Belgische woonbeleid.

160. ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/Frankrijk, § 62-66.

161. Verslag plenaire vergadering, VI.Parl., 2024-2025, 19 maart 2025, nr. 403-408-409.

44. In een andere recente bijdrage over het grondrecht op wonen stelden we de vraag of het grondrecht op wonen een hefboom is of een toekomstdroom voor velen. We oordeelden dat voorlopig jammer genoeg het laatste geldt, maar hoopten dat de hefboomwerking van het grondrecht op wonen eindelijk tot uiting zou komen.¹⁶² De 'veroordeling' van het Vlaamse woonbeleid door het ECSR vormt hopelijk die hefboom. Het ECSR geeft concrete aanwijzingen hoe het woonbeleid

in overeenstemming kan worden gebracht met het HESH. Die aanwijzingen hebben rechtstreeks betrekking op de regelgeving en de praktijk in het Vlaamse Gewest, maar kunnen zonder veel moeite ook worden toegepast op het Brusselse en Waalse Gewest. Door de vastgestelde gebreken effectief doortastend aan te pakken, kan het grondrecht op wonen een belangrijke stap vormen in de verwezenlijking van het recht van eenieder op een menswaardig bestaan.

162. VANDROMMET., 'Het grondrecht op wonen ont(k)leed. Ambities, effectiviteit en realiteit' in *Armoede en ongelijkheid. Jaarboek 2025*, Acco, 2025, 109.

Kroniek Hof van Cassatie – Rechtspraak publiek en administratief recht 2025

Floris PARREIN

Referendaris bij het Hof van Cassatie^{1 2}

INHOUD

I.	Bestuurshandeling	359	VII.2.	Vlaams Gewest – Ruimtelijk uitvoeringsplan – Verordenende stedenbouwkundige voorschriften – Interpretatie	363
I.1.	Nietigheid van de bestuurshandeling wegens schending van de taalwetgeving – Vervanging	359	VII.3.	Vlaams Gewest – Onteigening – Waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan – Artikel 63 Vlaams Onteigeningsdecreet 2017 – Werking in de tijd	364
II.	Staatsmachten	359	VII.4.	Vlaams Gewest – Onteigening – Waardering van het onteigende goed – Planneutraliteit – Doelneutraliteit	365
II.1.	Uitvoerende macht – Continuïteit van de openbare dienst	359	VIII.	Bekendmaking van normen	365
II.2.	Rechterlijke macht – Geschillen over burgerlijke rechten – Rechtsverhouding tussen het bestuur van een onderwijsassociatie en een student	359	VIII.1.	Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Akten met reglementaire draagwijdte	365
II.3.	Rechterlijke macht – Fiscaal administratieve boetes – Toetsing door de rechter met volle rechtsmacht – Draagwijdte	360	VIII.2.	Waals Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie – Bekendmaking van een belastingreglement – Bewijslast	366
II.4.	Rechterlijke macht – Beslagrechter – Administratieve boete – Administratieve boete gesteund op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde norm	360	VIII.3.	Waals Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie – Bekendmaking van een belastingreglement – Aantekening in het register – Adjunct-algemeen directeur	366
III.	Grondwettelijk Hof	360	IX.	Grondrechten	367
III.1.	Prejudiciële vraag – Weigering	360	IX.1.	Artikel 3 EVRM – Detentieomstandigheden in de gevangenis – Aanvoering van de gedetineerde van een uitgebreide, gedetailleerde en geloofwaardige beschrijving van de detentieomstandigheden	367
III.2.	Vernietigingsarrest – Absoluut gezag van gewijsde – Op vernietigde norm gesteunde administratieve boete – Beslagrechter	360	IX.2.	Artikel 6 EVRM – Wapengelijkheid – Recht van de belastingplichtige tot alle gegevens van het fiscale dossier	367
III.3.	Vernietigingsarrest – Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bepaling – Gezag van gewijsde – Gevolgen voor de overheidsaansprakelijkheid	361	IX.3.	Artikel 3 EVRM – Politiegeweld	367
IV.	Raad van State	361	IX.4.	Artikel 8 EVRM – Onschendbaarheid van de woning – Huiszoeking – Toestemming	367
IV.1.	Vernietigingsarrest – Gezag van gewijsde – Overheidsaansprakelijkheid	361	IX.5.	Artikel 3 EVRM – Voorlopige hechtenis – Onmenselijke detentieomstandigheden – Beoordeling door de rechter	368
V.	Vreemdelingen	361	IX.6.	Artikel 6 EVRM – Strafdossier – Beoordeling van de strafvordering door de rechter – Straftoemeting – Informatie m.b.t. de persoonlijkheid van de beklaagde	369
V.1.	Illegaal verblijf – Straf – Gevangenisstraf – Vervangende gevangenisstraf	361	IX.7.	Artikel 6 EVRM – Kennisgeving van een rechterlijke beslissing die een beroepstermijn doet lopen – Melding van de beschikbare rechtsmiddelen en de toepasselijke termijnen	369
V.2.	Bevel om het grondgebied te verlaten met vasthouding – Risico op onderduiken	362	X.	Raakvlakken tussen het publiek en administratief recht en andere rechtstakken	369
V.3.	Einde aan het verblijf van burgers van de Europese Unie – Dringende redenen van nationale veiligheid	362	X.1.	Fiscaal recht	369
V.4.	Recht in hoofde van asielzoeker op materiële hulp – Beperking of intrekking	362	X.2.	Burgerlijk recht	370
V.5.	Gewone maatschappelijke dienstverlening – Vreemdeling die door overmacht verhinderd is terug te keren naar zijn land van herkomst of een ander land	363			
VI.	Lokale besturen	363			
VI.1.	Intercommunale	363			
VI.2.	Gemeentelijke administratieve sanctie – Cassatievoorziening ingesteld door de sanctionerende ambtenaar	363			
VII.	Stedenbouw, ruimtelijke ordening en huisvesting	363			
VII.1.	Vlaams Gewest – Planschadevergoeding – Bouwverbod	363			

- In dit overzicht van rechtspraak worden arresten van het Hof van Cassatie besproken die betrekking hebben op het publiek en administratief recht en werden uitgesproken in de loop van 2025. De arresten worden opgedeeld in 10 rubrieken: bestuurshandeling (I), de staatsmachten (II), het Grondwettelijk Hof (III), de Raad van State (IV), vreemdelingen (V), lokale besturen (VI), stedenbouw, ruimtelijke ordening en huisvesting (VII), bekendmaking van normen (VIII) en grondrechten (IX). Een laatste rubriek (X) heeft betrekking op een aantal arresten, die zich situeren op het raakvlak tussen het publiek en administratief recht en andere rechtstakken. Binnen elke rubriek worden de arresten chronologisch behandeld. De arresten en conclusies van het Openbaar Ministerie kunnen worden geconsulteerd op juportal.be. Indien de uitspraak werd gepubliceerd en/of becommentarieerd in een juridisch tijdschrift, wordt hiervan in voetnoot melding gemaakt.
- Bijdrage geschreven ten persoonlijken titel.

I. Bestuurshandeling

I.1. Nietigheid van de bestuurshandeling wegens schending van de taalwetgeving – Vervanging

1. Alle administratieve handelingen en verordeningen die naar vorm of naar inhoud strijdig zijn met de bepalingen van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken zijn nietig.³

In een arrest van 9 januari 2025⁴ brengt het Hof van Cassatie in herinnering dat deze bepaling van openbare orde is en dat de sanctie door de rechter moet worden toegepast, ongeacht of het recht van verdediging van beschermde partijen wordt geschonden.

Wanneer wordt vastgesteld dat handelingen of reglementen nietig zijn wegens hun vorm, worden zij door de overheden waarvan zij uitgaan, vervangen door bescheiden die naar de vorm regelmatig zijn.⁵ Die vervanging heeft uitwerking op de datum van het vervangen bescheid. In het arrest van 9 januari 2025 benadrukt het Hof dat de neerlegging van een vertaling van een onregelmatige handeling in het kader van een gerechtelijke procedure geen reguliere vervanging vormt, aangezien de vervanging moet uitgaan van de bevoegde overheid.

In deze fiscale zaak die door het Brusselse hof van beroep werd behandeld, legde de Belgische Staat een vertaling neer van verschillende processtukken (de belastingaanslag, de kennisgeving van de ambtshalve aanslag en de kennisgeving van het besluit tot taxatie) die ten onrechte in het Nederlands werden opgesteld. De appelrechters oordeelden dat de verzoekers zich niet kunnen beroepen op een vermeende schending van hun rechten van verdediging aangezien zij op gedetailleerde en nauwkeurige wijze hebben geantwoord op de ten onrechte in het Nederlands opgestelde stukken, zonder de vraag naar de gebruikte taal in te roepen. Deze uitspraak wordt door het Hof vernietigd.

II. Staatsmachten

II.1. Uitvoerende macht – Continuïteit van de openbare dienst

2. Het arrest van het Hof van Cassatie van 2 april 2025⁶ biedt een illustratie van het continuïteitsbeginsel van de Staat.

3. Wanneer de minister een beslissing neemt tot verlenging van de opsluiting of vasthouding van een vreemdeling, moet de minister binnen vijf werkdagen de raadkamer adiëren om een uitspraak te bekomen over de wettigheid van de verlenging.⁷

In deze zaak werd een verzoekschrift op 31 januari 2025 ondertekend door Nicole De Moor, in haar hoedanigheid van staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Dat verzoekschrift werd nadien overgemaakt aan de raadkamer met een brief van 6 februari 2025, die uitging van de diensten van de minister van Asiel en Migratie, die op 3 februari 2025 de staatssecretaris had opgevolgd.

De kamer van inbeschuldigingstelling besliste tot de ontvankelijkheid van het verzoekschrift, gelet op het algemene continuïteitsbeginsel van de Staat. Het cassatieberoep tegen deze uitspraak wordt verworpen.

II.2. Rechterlijke macht – Geschillen over burgerlijke rechten – Rechtsverhouding tussen het bestuur van een onderwijsassociatie en een student

4. De geschillen over burgerlijke rechten horen bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken.⁸ In een arrest van 11 april 2025⁹ brengt het Hof van Cassatie in herinnering dat een geschil met betrekking tot een contractuele rechtsverhouding een geschil is over een burgerlijk recht. De omstandigheid dat de overheid voor bepaalde aspecten van de contractuele rechtsverhouding over enige appreciatiemarge beschikt, doet daaraan geen afbreuk wanneer zij die appreciatiemarge uit de overeenkomst zelf put.

5. Het bestuur van een onderwijsassociatie en een student sluiten door diens inschrijving een toetredingsovereenkomst.¹⁰ Het bestuur bepaalt en wijzigt de algemene voorwaarden van de overeenkomst, die worden vastgelegd in het onderwijs- en examenreglement en in de rechtspositieregeling van de student.¹¹

3. Art. 58, eerste lid Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

4. Cass. (1e k.) 9 januari 2025, F.24.0019.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250109.1F.1, *F/JF* 2025, 147, *JLMB* 2025, 700, noot FSM.

5. Art. 58, derde lid Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

6. Cass. (2e k.) 2 april 2025, P.25.0441.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250402.2F.20, *RDJP* 2025, 152.

7. Art. 74, eerste lid Vreemdelingenwet.

8. Art. 144 Gw.

9. Cass. (1e k.) 11 april 2025, C.23.0393.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250411.1N.3, *P&B* 2026, 34.

10. Art. II.273, § 1, Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

11. Art. II.273, § 2, Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

Krachtens artikel II.274 Vlaamse Codex Hoger Onderwijs treedt het bestuur bij het nemen van een studievoortgangsbepaling op als openbare dienst die in reglementaire verhouding staat tot de student.

6. De zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 11 april 2025 betreft een student die bij tuchtbeslissing van zijn onderwijsassociatie werd uitgesloten van het volgen van verder onderwijs en die een vordering instelde om hem, niettegenstaande die tuchtbeslissing, toe te laten om zich toch opnieuw in te schrijven.

Het hof van beroep te Gent had zijn rechtsmacht afgewezen omdat de associatie bij het nemen van de tuchtbeslissing over enige discretionaire beslissingsbevoegdheid beschikt.

Deze uitspraak wordt door het Hof van Cassatie verbroken. De rechtsverhouding tussen het bestuur en de ingeschreven student, zoals vastgelegd in het onderwijs- en examenreglement en in de rechtspositieregeling van de student, is van contractuele aard, behoudens de in artikel II.274 bepaalde uitzondering. Het Hof overweegt dat het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van de vordering de uitvoering van de toetredingsovereenkomst betreft, dat het geschil een contractuele rechtsverhouding betreft en dat de discretionaire bevoegdheid van de associatie volgt uit de met de student gesloten toetredingsovereenkomst.

II.3. Rechterlijke macht – Fiscaal administratieve boetes – Toetsing door de rechter met volle rechtsmacht – Draagwijdte

7. Het arrest van 25 april 2025 wordt besproken in de categorie ‘Raakvlakken tussen het publiek en administratief recht en andere rechtstakken’ (*infra*, nr. 43).

II.4. Rechterlijke macht – Beslagrechter – Administratieve boete – Administratieve boete gesteund op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde norm

8. De beslagrechter die, krachtens artikel 1395, eerste lid, 1396 en 1498 Gerechtelijk Wetboek, kennisneemt van een vordering die betrekking heeft op de middelen tot tenuitvoerlegging op de goederen van de schuldenaar, beoordeelt de wettelijkheid en de regelmatigheid van de tenuitvoerlegging, met name de actualiteit van de uitvoerbare titel, maar is niet bevoegd om uitspraak te doen over andere betwistingen nopens de tenuitvoerlegging en, behalve de bij de wet bepaalde gevallen, over de rechten van de partijen die

zijn bepaald in de titel waarvan de tenuitvoerlegging wordt nagestreefd.

In een arrest van 12 mei 2025¹² leidt het Hof van Cassatie, op gelijkkluidende conclusie van het Openbaar Ministerie, hieruit af dat wanneer de beslagrechter uitspraak doet over het verzet tegen een dwangbevel dat voortvloeit uit een beslissing die een administratieve boete oplegt, de beslagrechter de wettelijkheid en de regelmatigheid van de tenuitvoerlegging beoordeelt, en met name of de schuldvordering tot betaling van de administratieve boete is uitgedoofd. De beslagrechter kan evenwel geen uitspraak doen over de geldigheid van die boete.

Wanneer de administratieve boete is gesteund op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde norm opent het absoluut gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest voor de betrokkene de rechtsmiddelen bepaald door de artikelen 10 tot 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof. Het Hof van Cassatie benadrukt dat de vernietiging van die norm de wettigheid en de regelmatigheid van het wegens de niet-betaling van de boete uitgevaardigde dwangbevel, en met name de actualiteit van dat dwangbevel, daarentegen niet aantast.

III. Grondwettelijk Hof

III.1. Prejudiciële vraag – Weigering

9. Op grond van artikel 26, § 2, derde lid, Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof is het rechtscollege waarvan de beslissing vatbaar is voor voorziening in cassatie niet gehouden een opgeworpen prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen wanneer het rechtscollege meent dat het antwoord op die vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

Volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 14 januari 2025 volstaat het dat het rechtscollege zijn oordeel verduidelijkt aan de hand van een of meerdere redenen die de beslissing kunnen dragen. Het moet de reden(en) daarvoor niet omstandig en genuanceerd onderbouwen.¹³

III.2. Vernietigingsarrest – Absoluut gezag van gewijsde – Op vernietigde norm gesteunde administratieve boete – Beslagrechter

10. Het arrest van 12 mei 2025 wordt besproken in de categorie ‘Staatsmachten’ (*supra*, nr. 8).

12. Cass. (1e k.) 12 mei 2025, C.22.0182.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250512.3F.6.

13. Cass. (2e k.) 14 januari 2025, P.24.0918.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250114.2N.1.

III.3. Vernietigingsarrest – Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bepaling – Gezag van gewijsde – Gevolgen voor de overheidsaansprakelijkheid

11. Aan de eiseres werd voor het aanslagjaar 2016 een *fairness tax* (een minimale belastbare grondslag in de vennootschapsbelasting) opgelegd op grond van artikel 219^{ter} WIB 1992, dat werd ingevoerd door artikel 46 van de wet van 30 juli 2013 houdende diverse bepalingen.

Bij arrest nr. 24/2018¹⁴ van 1 maart 2018 vernietigde het Grondwettelijk Hof de artikelen 43 tot 49 en 51, eerste en tweede lid, van die wet. Onder voorbehoud van één uitzondering, die niet van toepassing was op het geschil, handhaafde het Grondwettelijk Hof met toepassing van artikel 8 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof de gevolgen van de vernietigde bepalingen voor de aanslagjaren 2014 tot 2018, om rekening te houden met de budgettaire en administratieve moeilijkheden en met het gerechtelijk contentieux die uit het vernietigingsarrest zouden kunnen voortvloeien.

12. In de procedure die aanleiding gaf tot het arrest van het Hof van Cassatie van 5 september 2025¹⁵ eiste de eiseres de vergoeding door de Belgische Staat van de schade die zij geleden had ten gevolge van de betaling van de belasting die was ingekohierd op grond van de nadien door het Grondwettelijk Hof vernietigde wet.

In een arrest van 22 september 2023 werd de Belgische Staat veroordeeld door het hof van beroep te Bergen, dat oordeelde dat de wetgever een fout had begaan door de goedkeuring van een met de Grondwet strijdige wet. Volgens het hof van beroep kon de toepassing van artikel 8 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof de Belgische Staat niet van zijn aansprakelijkheid bevrijden.

13. Deze uitspraak wordt door het arrest van 5 september 2025 verbroken. Het Hof oordeelt dat artikel 9, § 1 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof, dat aan de vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof het absoluut gezag van gewijsde verleent, en artikel 8, tweede en derde lid van die wet, krachtens hetwelk het Grondwettelijk Hof kan beslissen welke gevolgen van de vernietigde bepalingen als definitief moeten worden beschouwd, tot gevolg hebben dat het absoluut gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten zich tot die beslissingen uitstrekt. Bijgevolg kan de rechter de wetgever niet aansprakelijk stellen voor de ongrondwettigheid van een vernietigde rechtsnorm wanneer de aangevoerde schade voortvloeit uit hetzij de als definitief beschouwde gevolgen van de

rechtsnorm, hetzij de toepassing van de rechtsnorm in het tijdvak waarin de gevolgen ervan door het Grondwettelijk Hof werden gehandhaafd.

IV. Raad van State

IV.1. Vernietigingsarrest – Gezag van gewijsde – Overheidsaansprakelijkheid

14. De zaak F.18.0086.F¹⁶ betreft een gemeentelijk belastingreglement dat werd vernietigd door de Raad van State. In het kader van het geschil m.b.t. de buitencontractuele aansprakelijkheid dat nadien ontstond, werd ook het Waalse Gewest, dat had nagelaten het dossier naar zich toe te trekken en evenmin geantwoord had op een bij hem ingesteld administratief beroep, aangesproken.

Het hof van beroep te Bergen oordeelde dat ook het Waalse Gewest de schending van de wet had begaan en, gelet op het absoluut gezag van gewijsde verbonden aan de nietigverklaring door de Raad van State, aansprakelijk kon worden gesteld.

Het Hof van Cassatie verbreekt deze uitspraak en oordeelt dat wanneer een rechtscollège van de rechterlijke orde rechtsgeldig is aangezocht op basis van artikel 1382 oud BW inzake een aansprakelijkheidsvordering wegens bevoegdheidsoverschrijding van een administratieve overheid, gesanctioneerd door vernietiging van de administratieve handeling door de Raad van State, dit rechtscollège, gezien het absoluut gezag van gewijsde dat aan dergelijke nietigverklaring is verbonden, noodzakelijkerwijs moet concluderen dat de administratieve overheid, *steller van de vernietigde handeling (in casu de gemeente)*, behoudens rechtvaardigingsgrond, een fout heeft begaan. Het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State beperkt zich wel tot wat de Raad heeft beslist over een geschilpunt en tot wat de noodzakelijke grondslag van de beslissing vormt. Het Waalse Gewest kon bijgevolg niet aansprakelijk worden gesteld op grond van de bevoegdheidsoverschrijding.

V. Vreemdelingen

V.1. Illegaal verblijf – Straf – Gevangenisstraf – Vervangende gevangenisstraf

15. De vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en een geldboete van zesentwintig euro tot tweehonderd euro, of met een van deze

14. GwH 1 maart 2018, nr. 24/2018.

15. Cass. (1e k.) 5 september 2025, F.24.0060.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250905.1F.6, *Fisc.Jur.* 2025, 290.

16. Cass. (1e k.) 20 februari 2025, F.18.0086.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250220.1F.3, *Rev.dr.commun.* 2025, 32.

straffen alleen.¹⁷ Deze gevangenisstraf kan enkel worden opgelegd indien aan de vreemdeling reeds een vasthoudingsmaatregel of een minder dwingende maatregel voor vasthouding is opgelegd die is beëindigd zonder dat hij kon worden verwijderd en hij, zonder geldige reden om niet terug te keren, zijn illegaal verblijf in het Rijk verderzet.¹⁸

In het arrest van 27 mei 2025¹⁹ oordeelt het Hof van Cassatie, op gelijklopende conclusie van het Openbaar Ministerie, dat die onmogelijkheid enkel betrekking heeft op de gevangenisstraf als hoofdstraf, en niet op de vervangende gevangenisstraf, die een andere juridische aard en ander doel heeft. De rechter die het bedoelde misdrijf bestraft met een geldboete, kan de beklagde bijgevolg veroordelen tot een vervangende gevangenisstraf voor het geval de veroordeelde de geldboete niet voldoet.

V.2. Bevel om het grondgebied te verlaten met vasthouding – Risico op onderduiken

16. De zaak P.25.0941.N betreft een bevel om het grondgebied te verlaten met vasthouding met het oog op verwijdering. De vreemdeling werd vastgehouden vanwege het risico op onderduiken. Overeenkomstig artikel 1, § 2, Vreemdelingenwet moet dat risico actueel en reëel zijn en wordt dat risico vastgesteld na een individueel onderzoek en op basis van een of meer van de opgesomde objectieve criteria, rekening houdend met alle omstandigheden die eigen zijn aan elk geval.

In het bevel om het grondgebied te verlaten werd het risico op onderduiken *in concreto* vastgesteld, met verwijzing naar de criteria vermeld in artikel 1, § 2, 1°, 3°, 4° en 8°, Vreemdelingenwet.

De kamer van inbeschuldigingstelling oordeelde dat de vrijheidsberovende maatregel niet noodzakelijk noch proportioneel was op de enkele grond dat er geen sprake was van een risico op onderduiken, gelet op de schijnbare verankering in België.

17. Deze uitspraak wordt door het Hof van Cassatie verbroken bij arrest van 15 juli 2025.²⁰ Indien de bestuurlijke beslissing het wettelijk bepaalde criterium ‘risico op onderduiken’ met feitelijke gegevens onderbouwt, kan het onderzoeksgerecht niet volstaan met het louter poneren dat dit risico niet aanwezig is gelet op een schijnbare verankering in België.

V.3. Einde aan het verblijf van burgers van de Europese Unie – Dringende redenen van nationale veiligheid

18. De minister van Asiel en Migratie kan uitsluitend een einde maken aan het verblijf van burgers van de Europese Unie die gedurende de voorafgaande tien jaar op het grondgebied van het Rijk verbleven, om dringende redenen van nationale veiligheid.²¹

In een arrest van 19 augustus 2025²² oordeelt het Hof van Cassatie dat het begrip ‘redenen van openbare orde of nationale veiligheid’ het bestaan impliceert van een voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving, wat ook de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van de Staat omvat. De omstandigheden van de zaak moeten een graad van zeer grote ernst vertonen. Zeer ernstige misdrijven kunnen aan de basis liggen van het bestaan van dwingende redenen van nationale veiligheid zodra een bijzonder ernstige aantasting van een fundamenteel maatschappelijk belang een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de rust en de fysieke veiligheid van de bevolking. De rechter beoordeelt de ernst van de misdrijven op grond van alle relevante, feitelijke en juridische, elementen die eigen zijn aan de zaak.

Wanneer de minister of zijn gemachtigde een dergelijke beslissing overweegt, houdt hij rekening met de duur van het verblijf van de burger van de Unie op het grondgebied van het Rijk, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het Rijk en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong.²³ Het onderzoeksgerecht dat belast is met het wettigheids-toezicht van de administratieve maatregel maar niet met een opportuniteitstoets, is niet bevoegd zijn eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van de minister.

V.4. Recht in hoofde van asielzoeker op materiële hulp – Beperking of intrekking

19. FEDASIL kan krachtens artikel 4, § 1, 3° Opvangwet het recht op materiële hulp beperken of, in uitzonderlijke gevallen, intrekken indien een asielzoeker een volgend verzoek heeft gedaan, tot aan de beslissing waarbij tot de ontvankelijkheid wordt besloten met toepassing van artikel 57/6/2, § 1 Vreemdelingenwet. De beslissing tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen wordt individueel gemotiveerd en genomen met inachtneming van

17. Art. 75, § 2, eerste lid Vreemdelingenwet.

18. Art. 75, § 2, tweede lid Vreemdelingenwet.

19. Cass. (2e k.) 27 mei 2025, P.25.0399.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250527.2N.29.

20. Cass. (2e k.) 15 juli 2025, P.25.0941.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250715.VAK.5.

21. Art. 44bis, § 3, 1° Vreemdelingenwet.

22. Cass. (2e k.) 19 augustus 2025, P.25.1153.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250819.VAC.1.

23. Art. 44bis, § 4 Vreemdelingenwet.

de specifieke situatie van de betrokkene en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.²⁴

In een arrest van 22 september 2025²⁵ benadrukt het Hof van Cassatie dat FEDASIL dient na te gaan of het recht op een waardige levensstandaard in de specifieke situatie van de betrokken asielzoeker gewaarborgd blijft bij beperking of intrekking van de materiële hulp en die feitelijke overwegingen uitdrukkelijk moet vermelden in de beslissing. Een beslissing tot tijdelijke beperking van de materiële hulp wordt bijgevolg niet wettig verantwoord door de enkele vaststelling dat de betrokken asielzoeker in het in artikel 4, § 1, 3° Opvangwet bedoelde geval verkeert.

V.5. Gewone maatschappelijke dienstverlening – Vreemdeling die door overmacht verhinderd is terug te keren naar zijn land van herkomst of een ander land

20. In een arrest van 6 oktober 2025²⁶ oordeelt het Hof dat uit artikel 57, § 2 OCMW-Wet volgt dat vreemdelingen in beginsel slechts recht hebben op de gewone maatschappelijke dienstverlening op voorwaarde dat zij gemachtigd zijn in het Rijk te verblijven. De in dit artikel bepaalde beperking van de maatschappelijke dienstverlening geldt echter niet voor vreemdelingen die door overmacht verhinderd zijn terug te keren naar hun land van herkomst of een ander land. Overmacht die de vreemdeling verhindert terug te keren naar zijn land van herkomst of een ander land, kan enkel voortvloeien uit een omstandigheid buiten zijn wil en die door hem onmogelijk kon worden voorzien of vermeden.

VI. Lokale besturen

VI.1. Intercommunale

21. De uitsluitend gemeentelijke belangen worden overeenkomstig artikel 41, eerste lid, Grondwet geregeld door de gemeenteraden.

In twee arresten van 13 februari 2025²⁷ oordeelt het Hof van Cassatie dat uit artikel 3 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales niet volgt dat een intercommunale, waarvan de oprichting valt onder de functionele decentralisatie, wegens haar specifiek doel van gemeentelijk belang, over de verordenende bevoegdheid beschikt die de

Grondwet, voor alles wat het gemeentelijk belang betreft, aan de gemeenten toekent.

VI.2. Gemeentelijke administratieve sanctie – Cassatievoorziening ingesteld door de sanctionerende ambtenaar

22. Wanneer een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar, kan die ambtenaar of zijn afgevaardigde de gemeente vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank.²⁸

In het arrest van 5 maart 2025²⁹ had het Hof van Cassatie te oordelen over een door de sanctionerende ambtenaar ingesteld cassatieberoep tegen een vonnis van de jeugdrechtbank. Het Hof verklaart het cassatieberoep niet ontvankelijk: aangezien de sanctionerende ambtenaar niet *qualitate qua* optreedt voor de rechtbank, maar enkel als vertegenwoordiger van de gemeente en voor zover hij niet werd veroordeeld tot de kosten ten aanzien van de minderjarige overtreder en zijn ouders, heeft hij zelf geen hoedanigheid om een cassatievoorziening tegen het vonnis van de jeugdrechtbank in te stellen.

VII. Stedenbouw, ruimtelijke ordening en huisvesting

VII.1. Vlaams Gewest – Planschadevergoeding – Bouwverbod

23. In de arresten van 17 januari 2025³⁰ en 11 april 2025³¹ oordeelt het Hof dat het recht op planschadevergoeding geen volledig bouwverbod met betrekking tot het optrekken of plaatsen, afbreken, herbouwen, verbouwen of uitbreiden van een constructie vereist. Een beperking van de bouw mogelijkheden op een perceel ten gevolge van het in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan volstaat.

VII.2. Vlaams Gewest – Ruimtelijk uitvoeringsplan – Verordenende stedenbouwkundige voorschriften – Interpretatie

24. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat een grafisch plan dat aangeeft voor welk(e) gebied(en) het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en het beheer.³² Dat grafische plan en de erbij horende

24. Art. 4, § 3, Opvangwet.

25. Cass. (3e k.) 22 september 2025, S.23.0030.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250922.3N.7.

26. Cass. (3e k.) 6 oktober 2025, S.23.0062.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251006.3N.4, JTT 2025, 477.

27. Cass. (1e k.) 13 februari 2025, C.23.0228.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250213.1F.6 en Cass. (1e k.) 13 februari 2025, C.23.0239.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250213.1F.1.

28. Art. 31, § 2 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

29. Cass. (2e k.) 5 maart 2025, P.24.1603.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250305.2F.1, *Rev.dr.commun.* 2025, 33.

30. Cass. (1e k.) 17 januari 2025, C.21.0083.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250117.1N.3, *Amén.* 2025, 307, *RW* 2024-25, 1309.

31. Cass. (1e k.) 11 april 2025, C.24.0084.N, *RW* 2025-26, 226.

32. Art. 38, § 1, eerste lid, 1° en 2° Stedenbouwdecreet 1999.

stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

In het arrest van 7 april 2025³³ oordeelt het Hof dat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan vanwege de rechtszekerheid in de regel letterlijk dienen te worden uitgelegd. Indien een begrip niet wordt gedefinieerd in die voorschriften moet het worden uitgelegd naar de betekenis ervan in het algemeen taalgebruik. De omstandigheid dat een ruimtelijk uitvoeringsplan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften het begrip ‘lokaal bedrijf’ niet definiëren heeft niet tot gevolg dat het bestuur bij de uitlegging of de toepassing ervan over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt noch dat de rechter verplicht is om dit begrip te interpreteren rekening houdend met een vergunning die door het bestuur werd afgeleverd.

Deze zaak betreft de interpretatie van een bepaling van een reglement van mede-eigendom in het licht van het verordenende stedenbouwkundige voorschrift (de eiseres meende dat die bepaling ten onrechte een van de vier verplichte bestemmingen (‘lokaal bedrijf’) uitsloot). In zijn bespreking van het arrest merkt Timmermans op dat een omgevingsvergunning steeds wordt verleend onder voorbehoud van burgerlijke rechten die betrekking hebben op een onroerend goed en dat wanneer de notaris de statuten voor een appartementsgebouw opmaakt, hij, gebruikmakend van zijn invullingsvrijheid, de modaliteiten van de vergunde handelingen mag beoordelen, interpreteren en naar best vermogen in privaatrechtelijke bestemmingsvoorschriften vastleggen.³⁴

VII.3. Vlaams Gewest – Onteigening – Waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan – Artikel 63 Vlaams Onteigeningsdecreet 2017 – Werking in de tijd

25. Artikel 63 Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 bepaalt:

“§ 1. Als wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, wordt bij het bepalen van de waarde van het onteigende onroerend goed of zakelijk recht geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of de waardevermindering die voortvloeit uit de voorschriften van dat ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, ongeacht wie de onteigenende overheid is.

§ 2. Paragraaf 1 is alleen van toepassing als het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit niet meer dan vijf jaar voor het nemen van het definitief onteigeningsbesluit definitief is vastgesteld”.

Dit principe, de zogenaamde planneutraliteit, is alleen van toepassing als het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit niet meer dan vijf jaar voor het nemen van het definitief onteigeningsbesluit definitief is vastgesteld, om te vermijden dat de overheid talmt met de effectieve uitvoering van het ruimtelijk uitvoeringsplan door middel van onteigening.

26. In het arrest van 4 september 2025³⁵ spreekt het Hof van Cassatie zich uit over de werking in de tijd van artikel 63.

Ingevolge artikel 38 besluit van 27 oktober 2017 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet is dit decreet in werking getreden op 1 januari 2018. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 124 van het decreet blijkt dat voor zowel de lopende administratieve als de gerechtelijke procedures de oude regels van toepassing blijven voor de afhandeling van die procedures.

Krachtens de artikelen 7 en 8 Onteigeningswet 1962 oordeelt de vrederechter in een en hetzelfde vonnis over de naleving van de door de wet voorgeschreven formaliteiten en, bij wijze van ruwe schatting, over het bedrag van de provisionele vergoedingen die de onteigenaar globaal zal storten. Dit vonnis is niet vatbaar voor hoger beroep en wordt overgeschreven in het register van de bevoegde hypotheekbewaarder en heeft t.a.v. derden dezelfde gevolgen als de overschrijving van de akte van overdracht. Hieruit volgt dat het recht op een onteigeningsvergoeding definitief ontstaat op de dag van het vonnis waarbij de door de onteigenaar verschuldigde provisionele vergoeding overeenkomstig artikel 8 wordt vastgesteld en op dat ogenblik het eigendomsrecht van de eigenaar naar de onteigenaar overgaat.

Het Hof leidt hieruit af dat artikel 63, § 2, Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 geen toepassing vindt op een vergoedingsaanspraak die het voorwerp uitmaakt van een op 1 januari 2018 (datum van inwerkingtreding van dat decreet) hangende gerechtelijke onteigeningsprocedure en waarin de provisionele onteigeningsvergoeding voor die datum reeds bij vonnis werd vastgesteld en het recht op de onteigeningsvergoeding bijgevolg definitief is ontstaan.

33. Cass. (1e k.) 7 april 2025, C.24.0264.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250407.3N.5, T.App. 2025, 29, T.Not. 2025, 516, noot TIMMERMANS R.

34. TIMMERMANS R., “De impact van de stedenbouwkundige bestemming op de invullingsvrijheid van de notaris bij de beschrijving in de statuten van de contractuele bestemming van de kavels van een appartementsgebouw”, T.Not. 2025, 521.

35. Cass. (1e k.) 4 september 2025, C.24.0390.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250904.1N.4.

VII.4. Vlaams Gewest – Onteigening – Waardering van het onteigende goed – Planneutraliteit – Doelneutraliteit

27. Deze zaak betreft de verhouding tussen de in het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 opgenomen planneutraliteit (*supra*, nr. 25) en het principe van de doelneutraliteit, opgenomen in artikel 62, eerste lid, van dat decreet, dat inhoudt dat bij het bepalen van de vergoeding voor het onteigende onroerend goed of zakelijk recht geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit het doel van de onteigening zelf of uit de uitvoering van werken waarvoor de onteigening is toegestaan.

Indien er wordt onteigend in uitvoering of tot realisatie van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan wordt de waarde van het onteigende perceel, op grond van het beginsel van de planneutraliteit, niet bepaald aan de hand van de actuele stedenbouwkundige bestemming maar op basis van het oude gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan. Het beginsel van de planneutraliteit – een afwijking op de algemene regel dat de onteigeningsvergoeding wordt berekend op basis van de planbestemming die van toepassing is op de dag van het vonnis waarbij de door de onteigenende overheid verschuldigde provisionele vergoeding wordt vastgelegd – is een bijzondere verschijningsvorm van de doelneutraliteit, die bij onteigeningen inhoudt dat er geen rekening mag worden gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de onteigening.³⁶

28. In een arrest van 16 oktober 2025³⁷ spreekt het Hof zich uit over de verhouding tussen de planneutraliteit en de doelneutraliteit onder het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

Een perceel grond in de gemeente Roosdaal was volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde gelegen in recreatiegebied. Die bestemming werd, met het oog op de aanleg van een bedrijventerrein, door het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan gewijzigd naar ‘ambachtelijke bedrijven of KMO’. De bestendige deputatie keurde de wijziging goed bij besluit van 15 maart 2012.

Op 29 november 2017, meer dan vijf jaar later, ging de gemeente daadwerkelijk over tot een onteigening om dit nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan te realiseren. Gelet op de reeds verstreken tijd kon er geen sprake meer zijn van een toepassing van de planneutraliteit.

De vraag rees of er subsidiair toepassing kon worden gemaakt van de doelneutraliteit, om te vermijden dat de gemeente gehouden zou zijn tot de betaling van een onteigeningsvergoeding op basis van de nieuwe stedenbouwkundige bestemming.

De appelrechter beantwoordde deze vraag bevestigend: bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding kon volgens hem abstractie worden gemaakt van de actuele planbestemming van de grond in toepassing van het beginsel van de doelneutraliteit.

Deze uitspraak wordt door het Hof van Cassatie vernietigd. De appelrechter die oordeelt dat er sprake is van een waardevermeerdering van het onteigende goed die het gevolg is van een maatregel die op de onteigende goederen betrekking heeft (het RUP 2012) zodat hierop de in de tijd onbepaalde doelneutraliteit zoals bedoeld in artikel 62 Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 van toepassing is, verantwoordt zijn beslissing niet naar recht. Het Hof benadrukt dat het beginsel van de doelneutraliteit niet toelaat om abstractie te maken van de planbestemming van het onroerend goed op de dag van het vonnis waarbij de door de onteigenende overheid verschuldigde provisionele vergoeding wordt vastgelegd.

VIII. Bekendmaking van normen

VIII.1. Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Akten met reglementaire draagwijdte

29. Krachtens artikel 112, eerste lid Nieuwe Gemeentewet, zoals gewijzigd door de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 maart 2009, worden de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester door laatstgenoemde bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief en door plaatsing op de website van de gemeente. De bekendmaking en de datum van bekendmaking van deze reglementen en verordeningen via affichering worden vastgesteld door een aantekening in een speciaal daartoe gehouden register, op de bij besluit van de Regering daartoe bepaalde wijze.³⁸

Volgens het arrest van het Hof van Cassatie van 2 januari 2025³⁹ zijn deze bepalingen enkel van toepassing op akten met reglementaire draagwijdte die verplichtingen voor de burgers in het leven roepen en niet op begrotingsordonnanties.

36. GwH 18 oktober 2018, nr. 143/2018, r.o. B.8.6.

37. Cass. (1e k.) 16 oktober 2025, C.24.0370.N.

38. Art. 114, tweede lid Nieuwe Gemeentewet zoals gewijzigd door de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 maart 2009.

39. Cass. (1e k.) 2 januari 2025, F.23.0103.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250102.1F.3, FJF 2025, 182, JLMB 2025, 696, Rev.dr.commun. 2025, 36, RGCF 2025, 177.

VIII.2. Waals Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie – Bekendmaking van een belastingreglement – Bewijslast

30. Artikel L-1131-1 van het (Waalse) Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie bepaalt m.b.t. de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, het gemeentecollege en van de burgemeester: “*Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d’une affiche indiquant l’objet du règlement ou de l’ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l’autorité de la tutelle.*”

L’affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l’ordonnance peut être consulté par le public”.

Verder bepaalt artikel L-1133-2: “*Les règlements ordonnances visés à l’article L1133-1 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l’affichage, sauf s’ils en disposent autrement.*”

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement”.

31. De zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 24 maart 2025⁴⁰ betreft een door het gemeentecollege van de stad Charleroi ingevoerde belasting op hotelovernachtingen. Een hoteluitbater vocht zowel in eerste aanleg als in hoger beroep met succes de belasting aan, omdat niet werd bewezen dat het belastingreglement regelmatig was bekendgemaakt.

In het arrest van 24 maart 2025 bevestigt het Hof van Cassatie zijn klassieke rechtspraak⁴¹:

- 1) met aanplakking wordt een duurzame publicatiemethode bedoeld die belanghebbenden toelaat op elk moment kennis te nemen van het bestaan van een reglement of verordening, waarvan het aan hen toekomt om, als ze dit wensen, zich over de draagwijdte ervan te informeren op de in de aanplakbrief vermelde plaats;
- 2) de inschrijving in het register vormt het enige toegelaten bewijsmiddel van bekendmaking van een reglement of verordening, alsook van het feit van de publicatie ervan in overeenstemming met

artikel L1133-1. De inschrijving toont daarentegen niet de regelmatigheid van de aanplakking aan.

De stad Charleroi verdedigde dat de bewijslast op de belastingplichtige rustte, omdat die aanvoerde dat het belastingreglement niet regelmatig werd bekendgemaakt en aan de hand van die aanvoering vorderde om het reglement met toepassing van artikel 159 Grondwet buiten toepassing te laten. Deze argumentatie kan het Hof van Cassatie niet overtuigen. Op andersluidende conclusie van het Openbaar Ministerie oordeelt het Hof dat het in de regel aan de overheid, die zich op een belastingreglement beroept, toekomt te bewijzen dat dit regelmatig werd bekendgemaakt en dat de verplichting van de partijen om mee te werken aan de bewijsvoering niet tot gevolg kan hebben dat de bewijslast wordt omgekeerd.⁴²

Kell onderlijnt dat deze uitspraak kan worden verantwoord vanuit het standpunt dat de bewijslast moet worden gelegd op de procespartij die zich beroept op een afwijking van de normale en gebruikelijke situatie: fiscaal gezien wordt eenieder geacht vrij te zijn van belastingen, zodat de belastingheffende overheid, die zich op de uitzondering beroept, de bewijslast draagt.⁴³

Volgens dezelfde auteur zullen de praktische gevolgen van het arrest voor de toekomst allicht beperkt blijven, aangezien het Waalse Gewest de regelgeving inzake de bekendmaking van gemeentelijke reglementen en verordeningen heeft aangepast. In de nieuwe regelgeving, die op 1 juli 2025 in werking getreden is, hangt de tegenstelbaarheid van het reglement of de verordening voortaan alleen af van de bekendmaking op de website van de gemeente.⁴⁴

VIII.3. Waals Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie – Bekendmaking van een belastingreglement – Aantekening in het register – Adjunct-algemeen directeur

32. Op grond van artikel 3 KB van 14 oktober 1991 betreffende de aantekeningen in het register voor de bekendmaking van de reglementen en verordeningen van de gemeenteoverheden, moet de aantekening in het register dat speciaal wordt bijgehouden met het oog op de registratie van het feit en de datum van bekendmaking van de reglementen en verordeningen, bedoeld in artikel L1133-1 Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie (zie ook *supra*, nr. 30), worden ondertekend door de gemeentesecretaris (de

40. Cass. (1e k.) 24 maart 2025, F.22.0116.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250324.3F.1, *JfF* 2025, 227, *Fisc.Koer.* 2025, *RGCF* 2025, 329, *TBBR* 2026, 39, noot JOISTEN C. en PICQUEREAU Q., *P&B* 2025, 194.

41. Zie ook PARREIN F., “Kroniek Hof van Cassatie – Rechtspraak publiek- en administratief recht 2023 en 2024”, *TBP* 2025, p. 343-344, nr. 41-45.

42. Voor een grondige analyse van dit laatste aspect van het arrest, zie JOISTEN C. en PICQUEREAU Q., “La collaboration à l’administration de la preuve vue de la place Poelaert en passant par la rue de la Science: deux itinéraires pour une même destination?”, *TBBR* 2026, p. 8-12, nr. 7.

43. KELL L., “Wat niet weet, wat niet deert: Cassatie beklemtoont nogmaals belang van een regelmatige bekendmaking van een lokaal belastingreglement”, *Fisc. Koer.* 2025, p. 200, nr. 5.

44. KELL L., “Wat niet weet, wat niet deert: Cassatie beklemtoont nogmaals belang van een regelmatige bekendmaking van een lokaal belastingreglement”, *Fisc. Koer.* 2025, p. 200, nr. 6.

algemeen directeur) en de burgemeester van de gemeente.

De adjunct-algemeen directeur staat de algemeen directeur bij in de uitoefening van zijn functie en vervult ambtshalve alle taken van de algemeen directeur wanneer deze afwezig is.⁴⁵

Hieruit leidt het Hof van Cassatie, in twee op 3 oktober 2025⁴⁶ uitgesproken arresten, af dat het register van de bekendmakingen niet in alle omstandigheden moet worden ondertekend door de algemeen directeur met uitsluiting van de adjunct-algemeen directeur.

IX. Grondrechten

IX.1. Artikel 3 EVRM – Detentieomstandigheden in de gevangenis – Aanvoering van de gedetineerde van een uitgebreide, gedetailleerde en geloofwaardige beschrijving van de detentieomstandigheden

33. In een arrest van 11 maart 2025⁴⁷ oordeelt het Hof van Cassatie dat uit artikel 3 EVRM volgt dat indien een persoon die van zijn vrijheid is beroofd aanvoert dat de omstandigheden waarin hij is opgesloten een schending uitmaken van die verdragsbepaling, hij die aanvoering niet moet bewijzen. De opsluitingsomstandigheden maken precies dat een dergelijke bewijslast niet realistisch is. Wel is vereist dat de betrokkene een uitgebreide en gedetailleerde alsook geloofwaardige beschrijving verstrekt van de opsluitingsomstandigheden met vermelding van concrete en specifieke gegevens. Die beschrijving moet de rechter die moet oordelen over de wettigheid van de vrijheidsberoving (onderzoeksgerecht of vonnisgerecht dat uitspraak doet over een verzoek tot voorlopige invrijheidstelling) in staat stellen na te gaan of de aangevoerde schending van artikel 3 EVRM *prima facie* niet manifest ongegrond is.

Indien de betrokkene een dergelijke beschrijving van de opsluitingsomstandigheden verstrekt, staat het aan de rechter de gegrondheid ervan te beoordelen, desgevallend na het inwinnen van aanvullende informatie en het bevelen van de zich opdringende onderzoeksmaatregelen.

IX.2. Artikel 6 EVRM – Wapengelijkheid – Recht van de belastingplichtige tot alle gegevens van het fiscale dossier

34. In een arrest van 21 maart 2025⁴⁸ bevestigt het Hof van Cassatie zijn rechtspraak dat het beginsel van de wapengelijkheid vereist dat een belastingplichtige in de regel toegang heeft tot alle gegevens behorend tot het fiscale dossier van de administratie, met inbegrip van de stukken die de administratie heeft verkregen door inzage van een strafdossier na machtiging van de bevoegde gerechtelijke overheid. De administratie kan evenwel de toegang weigeren tot (gedeelten van) die stukken omdat die vreemd zijn aan de tegen de belastingplichtige gerichte fiscale vervolging. Ingeval de belastingplichtige niettemin van oordeel is dat de toegang tot die (gedeelten van) stukken noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn rechten en hij die aanvoering ook enigszins aannemelijk maakt, staat het aan de rechter in de fiscale procedure om daarover te oordelen, zo nodig de overlegging van die (gedeelten van) stukken te bevelen, en desnoods een miskennis van de rechten van de belastingplichtige te sanctioneren.

IX.3. Artikel 3 EVRM – Politiegeweld

35. In een arrest van 22 april 2025⁴⁹ brengt het Hof in herinnering dat uit artikel 3 EVRM volgt dat indien een persoon het slachtoffer werd van geweld bij een confrontatie met de politie, er een sterk feitelijk vermoeden bestaat dat de politionele autoriteiten daarvoor verantwoordelijk zijn. Daaruit volgt evenwel niet dat het onderzoeksgerecht moet aannemen dat dit geweld niet strikt noodzakelijk was; het oordeelt daar onaantastbaar over.

IX.4. Artikel 8 EVRM – Onschendbaarheid van de woning – Huiszoeking – Toestemming

36. Artikel 1, eerste lid Huiszoekingswet bepaalt dat geen opsporing of huiszoeking in en voor het publiek niet toegankelijke plaats mag worden verricht vóór vijf uur 's ochttens en na negen uur 's avonds. Dit verbod vindt, overeenkomstig het tweede lid van deze bepaling, geen toepassing:

- 1) wanneer een bijzondere wetsbepaling de opsporing of de huiszoeking 's nachts toelaat;
- 2) wanneer een magistraat of een officier van gerechtelijke politie zich tot vaststelling op heterdaad van een misdaad of wanbedrijf ter plaatse begeeft;

45. Art. L1124-17 Waals Wetboek Plaatselijke Democratie en Decentralisatie.

46. Cass. (1e k.) 3 oktober 2025, F.24.0021.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251003.1F.3, *J/F* 2025, 430 en Cass. (1e k.) 3 oktober 2025, F.24.0022.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251003.1F.4, *J/F* 2025, 429.

47. Cass. (2e k.) 11 maart 2025, P.25.0202.N-P.25.0234.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250311.2N.5, *NC* 2025, 355, *T.Strafr.* 2025, 181, *RW* 2024-25, 1308, noot. Zie ook Cass. (2e k.) 1 april 2025, P.25.0417.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250401.2N.28 en Cass. (2e k.) 8 april 2025, P.25.0493.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250408.2N.29.

48. Cass. (1e k.) 21 maart 2025, F.22.0102.N, *RW* 2024-25, 1718. Zie ook eerder Cass. (1e k.) 30 mei 2024, F.22.0031.N, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20240530.1N.3, *RW* 2024-25, 788, *J/F* 2025, 349 en *RABG* 2025, 1115, noot WASTEELS S.

49. Cass. (2e k.) 22 april 2025, P.24.1417.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250422.2N.14, *NC* 2025, 154. Zie ook Cass. (2e k.) 13 februari 2024, P.23.1693.N, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20240213.2N.11 besproken in PARREIN F., "Hof van Cassatie – Rechtspraak publiek- en administratief recht 2023 en 2024", *TBP* 2025, p. 345, nr. 54.

- 3) in geval van verzoek of toestemming van de persoon die het werkelijk genot heeft van de plaats of de persoon bedoeld in artikel 46, 2° Wetboek van Strafvordering.

37. In een arrest van 22 april 2025⁵⁰ verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep van een vreemdeling tegen een arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling te Brussel. De eiser voerde aan dat zijn recht op eerbiediging van de woning en de Huiszoekingswet waren geschonden omdat de politie zijn woning betrad op basis van een mondelinge toestemming en het schriftelijke toestemmingsformulier pas na de betreding werd ondertekend.

Het Hof oordeelt dat het verzoek of de toestemming aan politieambtenaren om een niet voor het publiek toegankelijke plaats zoals een woning te betreden om in het kader van de Vreemdelingenwet over te gaan tot de bestuurlijke vrijheidsberoving van een vreemdeling die onwettig in het Rijk verblijft, voorafgaand en schriftelijk moet worden gegeven en dat een mondelinge toestemming niet volstaat. Die regel geldt zowel voor woonstbetredingen verricht vóór vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds, als voor woonstbetredingen overdag.

Het Hof nuanceert en sluit niet uit dat de politieambtenaren op grond van een mondelinge toestemming de woning betreden louter om hun komst toe te lichten en na te gaan of een schriftelijke toestemming wordt verleend alvorens de hen in het kader van de Vreemdelingenwet gegeven opdracht uit te voeren op grond van die schriftelijke toestemming.

Deze uitspraak wordt door bepaalde auteurs bijzonder kritisch onthaald. Zo stellen Nelissen en Suenens dat een preventieve waarborg die bewust door de wetgever ingebouwd werd tegen druk-geïnduceerde toestemmingen, dreigt te verworden tot een formaliteit die achteraf gerepareerd kan worden.⁵¹

38. In een arrest van 6 mei 2025⁵² bevestigt het Hof van Cassatie, op gelijkkluidende conclusie van het Openbaar Ministerie, zijn klassieke rechtspraak dat een op heterdaad ontdekt misdrijf bedoeld in artikel 1, tweede lid, 2° Huiszoekingswet het misdrijf is dat wordt ontdekt terwijl het wordt gepleegd of terstond nadat het is gepleegd. De vaststelling van de toestand van heterdaad moet aan de huiszoeking voorafgaan en kan niet worden gerechtvaardigd door de vaststelling achteraf van het op heterdaad ontdekte misdrijf.

Verder kunnen krachtens artikel 6bis, derde lid Drugwet de in dat artikel bedoelde overheidsfunctionarissen zonder bevel van de onderzoeksrechter een huiszoeking uitvoeren in lokalen die dienen voor het vervaardigen, bereiden, bewaren of opslaan van de in de Drugwet genoemde stoffen. Hiertoe is vereist dat er voorafgaand aan de huiszoeking ernstige aanwijzingen bestaan dat in die lokalen dergelijke stoffen aanwezig kunnen zijn.

Conings merkt op dat wanneer de twee arresten worden samen gelezen, een betreding op grond van een mondelinge toestemming met het loutere oog op het bekomen van een schriftelijke toestemming tot heikele situaties kan leiden, wanneer de politieambtenaren in een dergelijke situatie in de woning een heterdaadsituatie vaststellen. Vraag is of die vaststelling wel geldig is, aangezien de voorwaarde van de Huiszoekingswet (*voorafgaande* vaststelling van de heterdaadsituatie) dan niet vervuld is. Ondanks de uitspraak van 22 april 2025 raadt deze auteur dan ook aan dat de schriftelijke toestemming veiligheidshalve aan de deur wordt bekomen.⁵³

39. Ten slotte moet melding worden gemaakt van een arrest van 23 december 2025⁵⁴ waarin het Hof van Cassatie zich diende uit te spreken over de draagwijdte van de vereiste 'toestemming van de persoon die het werkelijk genot heeft van de plaats'. Wanneer beide echtgenoten het werkelijk genot hebben van de plaats, kan de ene echtgenoot enkel geldig instemmen met de huiszoeking wanneer de andere echtgenoot in de onmogelijkheid verkeert zijn toestemming te geven.

IX.5. Artikel 3 EVRM – Voorlopige hechtenis – Onmenselijke detentieomstandigheden – Beoordeling door de rechter

40. Indien een beklaagde die zich in voorlopige hechtenis bevindt, voorhoudt dat hij is opgesloten in omstandigheden die strijdig zijn met artikel 3 EVRM, kan hij door middel van een overeenkomstig artikel 27, § 1, 1° Voorlopige Hechteniswet ingediend verzoekschrift tot voorlopige invrijheidstelling de rechter vragen zich daarover uit te spreken. Die rechter kan voor zover een schending van artikel 3 EVRM vaststaat, effectief rechtsherstel verlenen.

In een arrest van 20 mei 2025⁵⁵ oordeelt het Hof dat de rechter bij de beoordeling van de detentievoorraarden rekening dient te houden met de actuele omstandigheden waarin de beklaagde is opgesloten. Het komt de rechter niet toe te oordelen over de

50. Cass. (2e k.) 22 april 2025, P.25.0519.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250422.2N.25, *NJW* 2025, 601, noot NELISSEN B. en SUENENS W., *T.Strafr.* 2025, 263, noot CONINGS C.

51. NELISSEN B. en SUENENS W., "Onschendbaarheid woning erodeert na 'déravage' van Cassatie", *NJW* 2025, 603.

52. Cass. (2e k.) 6 mei 2025, P.24.1750.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250506.2N.1, *T.Strafr.* 2025, 272, noot CONINGS C.

53. CONINGS C., noot onder Cass. 22 april 2025 en 6 mei 2025, *T.Strafr.* 2025, 274-275.

54. Cass. (2e k.) 23 december 2025, P.25.1674.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251223.2F.2.

55. Cass. (2e k.) 20 mei 2025, P.25.0701.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250520.2N.28, *NJW* 2025, 656, noot NELISSEN B. en HANS C., *RABG* 2025, 1388, noot.

omstandigheden waaronder de beklaagde in het verleden van zijn vrijheid werd beroofd maar die achterhaald zijn ten gevolge van een wijziging van zijn detentietoestand. Nelissen en Hans benadrukken terecht dat dit arrest het evenwicht bevestigt dat het Hof nastreeft tussen procedurele efficiëntie en de bescherming van fundamentele rechten in het kader van de voorlopige hechtenis.⁵⁶

Wat de achterhaalde detentieomstandigheden betreft, rest slechts een overheidsaansprakelijkheidsvordering.⁵⁷

IX.6. Artikel 6 EVRM – Strafdossier – Beoordeling van de strafvordering door de rechter – Straftoemeting – Informatie m.b.t. de persoonlijkheid van de beklaagde

41. In een arrest van 28 oktober 2025⁵⁸ oordeelt het Hof van Cassatie dat uit artikel 6 EVRM en het algemeen rechtsbeginsel houdende eerbiediging van het recht van verdediging niet volgt dat indien de rechter bij de beoordeling van de strafvordering rekening houdt met aan het strafdossier ontleende gegevens die niet zijn vermeld in een schriftelijke nota die door het Openbaar Ministerie werd neergelegd of in de mondelinge vordering, hij de beklaagde de kans moet geven om daarover standpunt in te nemen. Een beklaagde en zijn raadsman, aan wie voldoende tijd en faciliteiten werden verleend voor de voorbereiding van de verdediging, moeten ermee rekening houden dat de rechter alle gegevens van het strafdossier bij zijn beoordeling kan betrekken en dit ongeacht of de vervolgende partij in een schriftelijke nota of in de mondelinge vordering van die gegevens melding heeft gemaakt.

Verder oordeelt het Hof dat het in de eerste plaats aan de beklaagde en zijn raadsman toekomt alle informatie m.b.t. de persoonlijkheid van de beklaagde aan te reiken die zij relevant achten voor de straftoemetingsbeslissing. Uit het recht op een eerlijk proces volgt niet dat indien de beklaagde en de raadsman op dit punt in gebreke blijven, de rechter noodzakelijk zelf actief op zoek moet gaan naar die informatie. De beklaagde en zijn raadsman, die zelf verantwoordelijkheid dragen voor een behoorlijke uitoefening van het recht van verdediging, kunnen tekortkomingen op dit punt niet afwentelen op de rechter.

IX.7. Artikel 6 EVRM – Kennisgeving van een rechterlijke beslissing die een beroepstermijn doet lopen – Melding van de beschikbare rechtsmiddelen en de toepasselijke termijnen

42. In een arrest van 14 november 2025⁵⁹ oordeelt het Hof van Cassatie dat artikel 6 EVRM niet vereist dat een kennisgeving van een rechterlijke beslissing inzake burgerlijke rechten en plichten die een beroepstermijn doet lopen, melding maakt van de beschikbare rechtsmiddelen en de toepasselijke termijnen.

Verder weigert het Hof de voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen, aangezien zelfs indien artikel 1030 Gerechtelijk Wetboek, dat de vermelding van de rechtsmiddelen niet oplegt, strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, enkel de wetgever de discriminatie zou kunnen opheffen door te voorzien in een aangepaste wettelijke regeling.

In zijn bespreking van dit arrest is Thiriar kritisch. Door het recht op toegang tot de rechter te herleiden tot de louter formele mogelijkheid om hoger beroep in te stellen, abstraheert het Hof volgens hem de vraag of die mogelijkheid voor de rechtzoekende ook daadwerkelijk kenbaar en bruikbaar is. Deze auteur plaatst het arrest van 14 november 2025 tegenover de benadering die het Grondwettelijk Hof ontwikkelde in zijn rechtspraak m.b.t. rechtsmiddelen in civiele zaken⁶⁰ en strafzaken⁶¹ en waarbij dat Hof ervan uitgaat dat de effectieve toegang tot de rechter ook begrijpelijkheid, transparantie en actieve informatie vereist.⁶²

X. Raakvlakken tussen het publiek en administratief recht en andere rechtstakken

X.1. Fiscaal recht

a. Fiscaal administratieve boetes – artikel 6 EVRM – Toets met volle rechtsmacht – Draagwijdte – Mogelijkheid om de boete te matigen tot beneden het wettelijk minimum of vast tarief

43. In een arrest van 25 april 2025⁶³ spreekt het Hof van Cassatie, in voltallige zitting en op andersluidende conclusie van het Openbaar Ministerie, zich uit over de vraag of de rechter in het kader van de toets met volle rechtsmacht van een administratieve boete met een repressief karakter de boete kan verminderen

56. NELISSEN B. en HANS C., "Detentieomstandigheden en motiveringsplicht bij voorlopige hechtenis na afsluiting gerechtelijke onderzoek", *NJW* 2025, 658.

57. NELISSEN B. en HANS C., "Detentieomstandigheden en motiveringsplicht bij voorlopige hechtenis na afsluiting gerechtelijke onderzoek", *NJW* 2025, 658.

58. Cass. (2e k.) 28 oktober 2025, P.25.1076.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251028.2N.2.

59. Cass. (1e k.) 14 november 2025, C.23.0130.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20251114.1F.4.

60. GwH 10 februari 2022, nr. 23/2022.

61. GwH 18 december 2025, nr. 176/2025.

62. THIRIAR P., "Effectief recht op toegang tot de rechter verdraagt geen formalisme", *Juristenkrant* 2026, afl. 523, p. 1.

63. Cass. (1e k.) 25 april 2025, F.22.0162.N-F.22.0166.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250425.1N.1, *Fisc.Koer.* 2025, 238, noot VANDEBERGH H., *RABG* 2025, 1165, noot LARDENOIT C. en DUERINCK E., *RW* 2024-25, 1717, noot COMPERNOLLE F., *TFR* 2025, 656, noot DUBOIS H.

tot beneden het wettelijk minimum of tot beneden het door de wet opgelegde vaste boetetarief.

44. Met deze uitspraak heeft het Hof de rechtseenheid willen herstellen, aangezien voordien over deze vraag door het Hof verschillende standpunten werden ingenomen.

De Franstalige afdeling oordeelde dat artikel 6 EVRM de rechter geen grondslag verschaft om een boete beneden het wettelijk tarief vast te stellen maar de rechter die mogelijkheid wel heeft wanneer de belastingplichtige, met toepassing van artikel 9 Regentbesluit, een verzoek heeft ingediend bij de minister of zijn gedelegeerde tot matiging of kwijtschelding van de boete, aangezien de rechter in dat geval over dezelfde beoordelingsmarge beschikt als de administratie en hij zich bijgevolg niet moet beperken tot een evenredigheidstoets maar rekening kan houden met alle elementen.⁶⁴

Volgens de Nederlandstalige afdeling is het daarentegen wel mogelijk om in het kader van de op artikel 6 EVRM gestoelde toets met volle rechtsmacht onder omstandigheden een administratieve boete te matigen tot beneden het wettelijk tarief. Dat de administratie in een dergelijk geval een gebonden bevoegdheid heeft, belet dit niet; de rechter moet dan alleen meer terughoudendheid aan de dag leggen. De omstandigheid dat de belastingplichtige voorafgaand geen verzoek op grond van artikel 9 Regentbesluit heeft ingediend, doet daaraan geen afbreuk.⁶⁵

45. In het arrest van 25 april 2025 oordeelt het Hof als volgt:

- 1) het bij artikel 6.1 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter en het daaruit voortvloeiend beginsel dat een administratieve sanctie met een repressief karakter in de zin van artikel 6.1 EVRM ter controle moet kunnen worden voorgelegd aan een rechter met volle rechtsmacht, houdt niet in dat de rechter de administratieve geldboete kan verminderen tot beneden het wettelijk minimum of tot beneden het door de wet opgelegde vaste boetetarief;
- 2) aan het in artikel 6.1 EVRM besloten vereiste dat de rechter de administratieve boete moet kunnen toetsen met volle rechtsmacht is immers voldaan indien alles wat onder de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur valt, door de rechter kan worden getoetst;

- 3) wanneer de belastingplichtige opkomt tegen de beslissing van de minister of zijn gemachtigde over een verzoek met toepassing van artikel 9 Regentbesluit, moet de rechter de boete kunnen kwijtschelden of verminderen op dezelfde wijze als de minister of zijn gemachtigde dat kan. In dat geval heeft de rechter dus wel de mogelijkheid om de boete te verminderen tot beneden het wettelijk tarief of zelfs kwijt te schelden.

Bepaalde rechtsleer reageerde kritisch. Zo meent Vandenberghe dat het arrest principieel de rechterlijke verplichting tot evenredigheidstoetsing, die losstaat van een genadebelissing door de uitvoerende macht, miskent.⁶⁶ Compennolle betwijfelt van haar kant of het Hof met dit arrest werkelijk een einde heeft gemaakt aan de bestaande tegenstrijdige rechtspraak; gelet op de beperkte motivering valt hieraan te twijfelen. Waarom het Hof in een materie die quasi alle belastingplichtigen aanbelangt, een conservatief standpunt heeft ingenomen en er niet eerder voor gekozen heeft om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, is voor haar niet duidelijk.⁶⁷

b. Domeingoederen – Gemeentelijke belastingbevoegdheid

46. In een arrest van 23 mei 2025⁶⁸ bevestigt het Hof van Cassatie zijn klassieke rechtspraak dat de openbare domeingoederen van de publiekrechtelijke rechtspersonen en hun private domeingoederen die bestemd zijn voor een openbare dienst of een dienst van algemeen belang, uit hun aard, niet aan belasting zijn onderworpen. Dit beginsel beperkt de gemeentelijke belastingbevoegdheid.

X.2. Burgerlijk recht

a. Overheidsaansprakelijkheid – Aansprakelijkheid voor fouten van de wetgever – Grondwettelijk Hof – Vernietigingsarrest – Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bepaling – Gezag van gewijsde

47. Het arrest van 5 september 2025 wordt besproken in de categorie 'Grondwettelijk Hof' (*supra*, nr. 11).

64. Zie bv. Cass. (1e k.) 2 maart 2023, F.21.0172.F, ECLI:BE:CASS:2023:ARR.20230302.1F.6, *FJF* 2023, *JLMB* 2023, 1311, noot PARMENTIER C., *TFR* 2023, 802.

65. Zie bv. Cass. (1e k.) 24 maart 2023, F.21.0056.N, ECLI:BE:CASS:2023:ARR.20230324.1N.3, *FJF* 2023, 333, *JLMB* 2024, 732, noot HOMBROISE L., *RGCF* 2023, 479, *TFR* 2023, 803.

66. VANDENBERGHE L., "Rechterlijke bevoegdheid inzake administratieve btw-boeten. Een eindeloos vervolgerhaal?", *AFT* 2025, afl. 8, p. 33, nr. 14.

67. COMPERNOLLE F., "De volle rechtsmacht van de fiscale rechter gefnuikt", *RW* 2024-25, 1694.

68. Cass. (1e k.) 23 mei 2025, F.24.0043.N, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250523.1N.7, *LRB* 2025, 36, *RW* 2025-26, 495.

b. Overheidsaansprakelijkheid – Aansprakelijkheid voor fouten van het bestuur – Taak van de rechter

48. In een arrest van 19 september 2025⁶⁹ bevestigt het Hof zijn klassieke rechtspraak dat de rechterlijke

macht bevoegd is om het bestuur te veroordelen tot vergoeding van de schade die een derde lijdt door de miskenning van zijn subjectieve rechten, zonder daarbij evenwel aan het bestuur zijn beleidsvrijheid te ontnemen en zonder zich in zijn plaats te stellen.⁷⁰

69. Cass. (1e k.) 19 september 2025, C.24.0504.F, ECLI:BE:CASS:2025:ARR.20250919.1F.6.

70. Zie ook PARREIN F., "Kroniek Hof van Cassatie – Rechtspraak publiek- en administratief recht 2022", *TBP* 2023, p. 395, nr. 83.

Frederic EGGERMONT

Divers

Arrest nr. 265.195 – 15 december 2025

Xe kamer

Zetel: dhr. Clement, dhr. De Taeye en dhr. D'Hooghe (verslaggever)

Auditoraat: mevr. De Doncker (andersluidend advies)

Inzake: X. t/stad Antwerpen

Huisarrest – 1. Bevoegdheid burgemeester om een huisarrest op te leggen – 2. Verschil vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking – 3. Algemene bevoegdheid artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet versus artikel 134*sexies* (plaatsverbod) en artikel 25 jeugddelinquentierecht

.....

(...)

Het beroep, ingesteld op 30 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen d.d. 30 december 2024 waarbij aan verzoekende partij het verbod wordt opgelegd om zijn woning te verlaten vanaf 31 december 2024 om 18.00 uur tot 1 januari 2025 om 08.00 uur. Tijdens de controles op de naleving van dit verbod dient de betrokkene zich fysiek te tonen aan de toezichthouders (politie of stadspersoneel). Dit verbod is niet van toepassing gedurende de tijdsspanne dat de betrokkene professionele werkzaamheden moet verrichten, doch enkel voor de duur van deze professionele werkzaamheden. Dit verbod is evenmin van toepassing indien de betrokkene [gedurende] deze tijdsperiode zich effectief in het buitenland bevindt. (2024_BB_02184, Huisarrest. 523440)”. [...]

1. Uit de bestreden beslissing blijkt in geen enkel opzicht enig oogmerk om te straffen of te sanctioneren. Met verwerende partij wordt aangenomen dat het litigieuze uitgaansverbod er uitsluitend op is gericht “om gevaar of schade voor de inwoners te voorkomen en meer bepaald om ordeverstoorders op oudejaarsavond te verhinderen deel te nemen aan samenscholingen die gepaard gaan met actieve deelname aan de verstoring van de openbare orde”. Bij de beoordeling of verzoeker al dan niet een bedreiging voor de openbare orde en/of veiligheid vormt, staat het de verwerende partij vrij om ook de eerdere gedragingen van verzoeker in aanmerking te nemen. Het feit dat de bestreden beslissing verwijst naar de antecedenten van verzoeker, en dat onder meer wordt vermeld dat hij gekend staat als lid van een jeugdbende en reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van bestuurlijke maatregelen, maakt van de opgelegde maatregel geen repressieve maatregel. Met de bestreden maatregel wenst de verwerende partij de orde te handhaven tijdens de viering van oudejaarsnacht. Hiertoe werd een onderzoek gehouden naar het “risico-

profiel” van een aantal bij de politie gekende jongeren. Het door de verwerende partij ter zake gevoerde onderzoek naar eerdere feiten en gedragingen maakt van de opgelegde maatregel geen repressieve maatregel.

De Raad van State is voorts van oordeel dat voor de bestreden preventieve maatregel inzake het uitgaansverbod wel degelijk een wettelijke basis bestaat.

2. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM ligt het verschil tussen vrijheidsberoving (beschermd door artikel 5 EVRM) en de beperkingen van de bewegingsvrijheid (artikel 2 VP) niet zozeer in de aard of de inhoud van de maatregel, maar wel in de gradatie of de intensiteit ervan (zie EHRM 23 februari 2017 (Grote Kamer), nr. 43395/09, De Tommaso/Italië, overweging 80).

Als uitgangspunt geldt de concrete situatie van de betrokkene, waarbij rekening moet worden gehouden met een aantal factoren, zijnde de aard, de duur en de gevolgen van de opgelegde beperking én de manier waarop de beperking wordt uitgevoerd.

De te dezen bestreden uitgaansmaatregel is zeer beperkt in tijd, zijnde een tijdspanne van 14 uur op één welbepaalde dag, waarbij aan de betrokkene bovendien de mogelijkheid wordt verleend om zijn woning te verlaten voor beroepsdoeleinden en het hem toegelaten is, zoals hij gevraagd heeft, oudejaar in het buitenland door te brengen. Gelet op de eerder geringe intensiteit van de beperking dient de betrokken maatregel niet als een vrijheidsberoving, maar als een vrijheidsbeperking te worden beschouwd.

Eerder werd er reeds op gewezen dat artikel 133 *juncto* artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet een wettelijke basis voor de bestreden maatregel voorziet. Aan de vereiste, vervat in artikel 2 VP, inzake het voorhanden zijn van een wettelijke grondslag is bijgevolg voldaan.

Het EHRM heeft overigens bevestigd dat min of meer vage begrippen, zoals “de vrijwaring van de openbare orde”, kunnen volstaan in het licht van de legaliteits eis. Het is immers niet realistisch om van de wetgever te verwachten dat hij een exhaustieve lijst maakt van alle mogelijke gedragingen die het beroep op preventieve ordehandhavingsbehoeften kunnen rechtvaardigen.

3. Het gegeven dat artikel 134*sexies* van de nieuwe gemeentewet een specifieke regeling voor het plaatsverbod heeft uitgewerkt, doet niet anders besluiten. Het is niet omdat de wetgever ervoor heeft geopteerd om ten aanzien van een bepaalde categorie maatregelen een specifieke regeling uit te werken, dat er niet langer een wettelijke grondslag bestaat om andere vrijheidsbeperkende preventieve ordehandhavingsmaatregelen te nemen waarvoor geen dergelijke specifieke regeling bestaat.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de uitdrukkelijke bevoegdheid van de jeugdrechter om overeenkomstig artikel 25 van het jeugddelinquentiedecreet aan een verdachte minderjarige maatregelen zoals een plaatsverbod of een huisarrest op te leggen. Ook deze specifieke regeling in het kader van

het jeugddelinquentierecht heeft niet tot gevolg dat de artikelen 133 *juncto* 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet niet langer de vereiste wettelijke grondslag bieden om een dergelijke maatregel, met het oog op de handhaving van de

openbare orde en veiligheid, als preventieve bestuurlijke maatregel te nemen.
(...)

(Verwerping)

Erediensten

Arrest nr. 264.650 – 24 oktober 2025

Xe kamer

Zetel: dhr. Clement, dhr. De Taeye (verslaggever) en dhr. Vanneste
Auditoraat: mevr. Sterck (andersluidend advies wat betreft het middel)

Inzake: provincie Antwerpen t/Vlaamse Gewest

Erkenning geloofsgemeenschap – Delegatie van bevoegdheden – Bevoegdheid individuele regeringsleden – Toegewezen delegaties – Samenhang erkenning van de lokale geloofsgemeenschap met de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid – Erkenning van erediensten verschillend van erkenning plaatselijke geloofsgemeenschappen

.....

(...)

Voor een lokale geloofsgemeenschap die, zoals te dezen, een aanvraag tot erkenning heeft ingediend vóór 1 juli 2019, geldt de erkenningsregeling zoals bepaald in artikel 67 van het decreet van 22 oktober 2021 [‘tot regeling van de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en het toezicht daarop en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’]. Naar luid van paragraaf 5 van dit artikel wordt de beslissingsbevoegdheid over de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen aan de Vlaamse regering opgedragen.

Volgens artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ (hierna: het bijzonder decreet van 7 juli 2006) regelt de Vlaamse regering haar werkwijze, “[o]nverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet [lees: de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (BWHI)]”. Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 luidt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

De laatste bepaling bevestigt het principe dat onder meer de gewestregeringen collegiale organen zijn en dat, in beginsel, beslissingen over alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren, door de regering moeten worden genomen. De individuele regeringsleden hebben, eveneens in beginsel, alleen

de bevoegdheid om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren; zij hebben in principe geen beslissingsmacht.

Gelet op het eerste zinsdeel van de voormelde bepaling, geldt dit evenwel “[o]nverminderd de door haar toegestane delegaties”. Met andere woorden hebben de individuele regeringsleden beslissingsbevoegdheid in de mate dat ze over “door haar [lees: de Vlaamse regering] toegestane delegaties” beschikken.

Wat de regeerperiode betreft die te dezen aan de orde is, worden de vermelde delegaties geregeld door het delegatiebesluit. Naar luid van artikel 5, eerste lid, ervan “[oefent] [e]lk lid van de Vlaamse Regering [...] de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uit in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen”. Artikel 6, eerste lid, 1°, van het delegatiebesluit verleent delegatie aan de leden van de Vlaamse regering voor “het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, verordeningen, koninklijke besluiten, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten”.

Een Vlaamse minister is bijgevolg bevoegd om beslissingen te nemen voor de toepassing van onder meer de decreten en besluiten van de Vlaamse regering, wanneer het gaat om een aangelegenheid die hem of haar is toegewezen.

Blijkens het te dezen toepasselijke artikel 4, § 1, 1°, van het besluit van 2 oktober 2019 van de Vlaamse regering tot ‘bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ is Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse regering en auteur van de bestreden beslissing, bevoegd voor “het beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, vermeld in artikel 3 van het organisatiebesluit”. Met dat “organisatiebesluit” wordt bedoeld het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ (hierna: het organisatiebesluit).

Onder dit beleidsveld vallen, overeenkomstig artikel 3, § 1, van het organisatiebesluit, onder meer “de binnenlandse aangelegenheden, vermeld in artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet [lees: BWHI]”. Luidens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, BWHI, zijn de gewesten bevoegd voor:

“de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten.” Hieruit volgt dat de gewesten met betrekking tot de besturen van de erediensten alleen niet-bevoegd zijn voor “de erkenning van de erediensten” en “de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten”. De “erkenning van de erediensten” is evenwel niet te verwarren met de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen. Dat laatste maakt een gewestbevoegdheid uit.

Samenvattend, behoort het dus tot de bevoegdheid van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding om – alleen – beslissingen te nemen inzake de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de (door de federale overheid) erkende eredienst.

De verzoekende partij brengt hiertegen in dat niet de Vlaamse minister maar de Vlaamse regering te dezen bevoegd is, nu met het bestreden besluit wordt voorzien in “de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid”, een bevoegdheid die niet aan de Vlaamse minister kan gedelegeerd worden, gelet op artikel 7, 6°, van het delegatiebesluit, dat bepaalt dat de bij artikel 6 van het delegatiebesluit toegestane delegatie niet omvat:

“6° de oprichting en de wijze van samenstelling van raden, commissies, diensten, instellingen of rechtspersonen.”

Dit standpunt wordt niet bijgevalen. Het bestreden besluit, genomen met toepassing van artikel 67, § 5, van het decreet van 22 oktober 2021, is beperkt tot de erkenning van de lokale geloofsgemeenschap “El Mouslimine”. De oprichting van het bestuur van de eredienst gebeurt vervolgens van rechtswege, op grond van artikel 231, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004

[...].

Dat artikel 4 van het bestreden besluit overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 van het decreet van 22 oktober 2021 [...], vermeldt dat “[h]et representatief orgaan van de islamitische eredienst [...] binnen 30 dagen na de kennisgeving van dit ministerieel besluit het voltallig bestuursorgaan van de eredienst aan[stelt] overeenkomstig het Eredienstendecreet van 7 mei 2004 tot aan de eerste gedeeltelijke vernieuwing van het bestuursorgaan in 2026”, doet niet anders besluiten. (...)

(Heropening van het debat)

Uittreksel uit het auditorsverslag

“Artikel 67, § 5, van het decreet van 22 oktober 2021, zoals van toepassing op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt:

“§ 5. Uiterlijk zes maanden nadat de termijn, vermeld in paragraaf 4, is verstreken, beslist de Vlaamse Regering over de erkenning en brengt ze het bestuursorgaan vermeld in paragraaf 2, § 6°, het representatief orgaan, de federale overheid, de financierende overheid en in voorkomend geval de adviserende gemeente op de hoogte van deze beslissing.

De Vlaamse Regering beoordeelt de erkenning van een lokale geloofsgemeenschap op basis van de verplichtingen, vermeld in artikel 7, met uitzondering van punt 10° en 11°. De beslissing tot erkenning bevat in voorkomend geval al de elementen, vermeld in artikel 14, § 2, eerste lid.

Het erkenningsbesluit, vermeld in het tweede lid, wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.”

De beslissingsbevoegdheid over de erkenning van de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen, wordt naar luid van artikel 67, § 5, van het decreet van 22 oktober 2021 opgedragen aan “de Vlaamse Regering”.

Volgens artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 regelt de Vlaamse regering haar werkwijze, “onverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet [lees: de BWHI]”.

Artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 luidt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

De laatste bepaling bevestigt het principe dat onder meer de gewestregeringen collegiale organen zijn en dat, in beginsel, beslissingen over alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren, door de regering moeten worden genomen. De individuele regeringsleden hebben, eveneens in beginsel, alleen de bevoegdheid om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren; zij hebben in principe geen beslissingsmacht.

Gelet op het eerste zinsdeel van de voormelde bepaling, geldt dit evenwel “onverminderd de door haar toegestane delegaties”. Met andere woorden hebben de individuele regeringsleden beslissingsbevoegdheid in de mate dat ze over “door haar [lees: de Vlaamse regering] toegestane delegaties” beschikken.

Daaruit volgt dan weer dat de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse regering uitsluitend een zaak van die regering is. Het kan daarom niet aan de decreetgever toekomen een lid van de regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies. Het enkele feit dat grondrechten kunnen betrokken zijn, doet daar niet anders over oordelen.

Wat de regeerperiode betreft die te dezen aan de orde is, worden de vermelde delegaties geregeld door het delegatiebesluit 2014.

Naar luid van artikel 5, eerste lid, ervan “[oefent] [e]lk lid van de Vlaamse Regering [...] de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uit in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen in hoofdstuk 1 van dit besluit”. Artikel 6, eerste lid, 1°, van het delegatiebesluit verleent delegatie aan de leden van de Vlaamse regering voor “het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, verordeningen, koninklijke besluiten, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten”. Artikel 7, 6°, van het delegatiebesluit 2014 verbiedt evenwel een delegatie aan de individuele leden van de Vlaamse Regering wanneer het gaat om de “oprichting en de wijze van samenstelling van raden, commissies, instellingen of rechtspersonen”.

In casu heeft de Vlaamse minister een beslissing genomen in toepassing van artikel 67, § 5, van het decreet van 22 december 2021 en de islamitische lokale geloofsgemeenschap “El Mouslimine” erkend.

Uit de voorbereidende parlementaire werken van het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 oktober 2021 blijkt dat de erkenning van een plaatselijke geloofsgemeenschap de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid met zich meebrengt, het bestuur van de eredienst genaamd. De besturen van de eredienst zijn belast met de zorg voor de materiële voorwaarden die de uitoefening van de eredienst en het behoud van de waardigheid ervan mogelijk maken en staan in voor het onderhoud en de bewaring van de voor de eredienst bestemde gebouwen, en voor het beheer van de goederen en de financiële middelen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst.¹ Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 113/2023 van 20 juli 2023 betreffende verzoeken tot vernietiging van het decreet van 22 oktober 2021 meermaals overwogen dat de

1. VI.Parl., 2020-2021, 854/1, 4-5

erkenning als een lokale geloofsgemeenschap de oprichting van het bestuur van de eredienst, een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, met zich meebrengt.²

Er kan niet worden betwist dat de erkenning van de lokale geloofsgemeenschap de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid met zich meebrengt. De oprichting van de rechtspersoon vloeit rechtstreeks voort uit de toepassing van het decreet van 22 oktober 2021. Een afzonderlijke beslissing hieromtrent is niet vereist. Anders dan de verwerende partij beweert, zijn het niet de artikelen 230 en 231 van het decreet van 7 mei 2004³ die de rechtsgrond vormen voor de oprichting van de eredienst, zo doet artikel 231 niets meer dan bevestigen dat de islamitische geloofsgemeenschap een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is. De rechtsgrond waaruit blijkt dat de erkenning van de lokale geloofsgemeenschap de oprichting van de openbare instelling impliceert en er eigenlijk mee samenvalt, is wel degelijk het decreet van 22 oktober 2021.

De stelling van de verwerende partij klemmt overigens des te meer met artikel 4 van het bestreden besluit, waarin wordt bepaald dat het representatief orgaan binnen de 30 dagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in artikel 14, § 2, het voltallig bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst aanstelt overeenkomstig het decreet van 7 mei 2004 tot aan de eerste gedeeltelijke vernieuwing van het bestuursorgaan. Deze bepaling doet meer dat het louter erkennen maar bevat instructies om over te gaan tot de aanstelling van het bestuursorgaan binnen het bestuur van de eredienst.

Besluitend kan gesteld dat de beslissing tot de erkenning van de lokale geloofsgemeenschap dient te worden genomen door de voltallige Vlaamse Regering en niet kan worden gedelegeerd aan de Vlaamse minister.

Door het bestreden besluit alsnog te nemen heeft de Vlaamse minister voor Binnenlands bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen zijn bevoegdheid overschreden.”
(...)

Fiscaliteit

Arrest nr. 264.654 – 24 oktober 2025

Xe kamer

Zetel: dhr. Clement, dhr. De Taeye en dhr. D’Hooghe (verslaggever)

Auditoraat: dhr. Plas (eensluitend advies)

Inzake: nv E. t/stad Gent

Gelijkheidsbeginsel – Belastingreglement – Verschillend oppervlakte tarief – Objectieve en redelijke verantwoording – Tegenstrijdige motieven – Overeenstemming doel van de belasting – Uitholling vrijstelling

.....

(...)

Het bestreden belastingreglement maakt, specifiek wat het oppervlaktetarief betreft, een onderscheid tussen twee categorieën belastingplichtigen: enerzijds, de categorie van de elektriciteitsproducenten en, anderzijds, de categorie van de ‘overige bedrijfsvestigingen’.

Ten aanzien van de eerstvermelde categorie van de elektriciteitsproducenten wordt een substantieel hoger oppervlaktetarief toegepast dan ten aanzien van de categorie ‘overige bedrijfsvestigingen’.

Luidens het wijzigingsreglement wordt de verhoging van het oppervlaktetarief voor elektriciteitsproducenten gemotiveerd door de vaststelling dat “de belasting voor [elektriciteitsproducenten] nog op slechts 1 component [wordt] gebaseerd” terwijl “de draagkracht van alle andere

ondernemingen – voor zover zij aan de voorwaarden voldoen – [wordt] ingeschat door een combinatie van hun oppervlakte én energieverbruik. [...] Waar de normale uitoefening van landbouwactiviteiten echter noodzaakt tot een lager oppervlaktetarief, dient voor de elektriciteitsproducenten het tarief net te compenseren dat voor deze categorie van belastingplichtigen de draagkracht niet (mee) wordt berekend op basis van het wisselend energieverbruik”.

Uit die motieven blijkt dat de verwerende partij de door het wijzigingsreglement ingevoerde vrijstelling van de energiecomponent voor elektriciteitsproducenten aanhaalt als reden om de fiscale draagkracht van elektriciteitsproducenten aan de hand van de oppervlakte hoger in te schatten en te onderwerpen aan een hoger tarief binnen de oppervlaktecomponent.

Die verantwoording is echter niet draagkrachtig om de volgende redenen.

In de eerste plaats gaat de verwerende partij eraan voorbij dat het net het wijzigingsreglement is dat het onderscheid creëert tussen de categorie van de elektriciteitsproducenten en de ‘overige bedrijfsvestigingen’. Vóór het wijzigingsreglement maakte de categorie van de elektriciteitsproducenten ook deel uit van de categorie ‘overige bedrijfsvestigingen’.

De situatie is dus zodanig dat de verwerende partij in een en dezelfde beslissing, eerst beslist om ten aanzien van de component energie een onderscheid te maken tussen de betrokken categorieën belastingplichtigen, om vervolgens, ten aanzien van de component oppervlakte, de gevolgen van de onderscheiden behandeling ten gevolge van die eerste beslissing te pogen ongedaan te maken.

De door de verwerende partij verstrekte verantwoording is ook niet in overeenstemming met het doel van het belastingreglement.

2. Overw. B.9.4., B.20.2 en B.32.1.

3. Artikel 230 van het decreet van 7 mei 2004 luidt:

“De Vlaamse Regering erkent de islamitische gemeenschappen en hun gebiedsomschrijving op voorstel van het door de federale overheid erkende representatief orgaan van de islamitische eredienst, verder het erkend representatief orgaan genoemd.”

Artikel 231 van het decreet van 7 mei 2004 luidt:

“De islamitische gemeenschap is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die bestuurd wordt door een comité.

De zetel van de islamitische gemeenschap wordt bepaald door het comité.”

In dat verband is in herinnering te brengen dat het belastingreglement beoogt om van “de economische actoren op het grondgebied een bijdrage te vragen aan de algemene financiering van [de verwerende partij]” vermits “[d]eze bedrijven en ondernemers immers mee [genieten] van de dienstverlening van [de verwerende partij]”. Om “een eerlijke spreiding van de belasting te bekomen”, wenst het belastingreglement “de financiële draagkracht van de ondernemingen” te benaderen. Daarbij worden “twee kenmerken in rekening genomen: oppervlakte en energieverbruik”.

Het eerste kenmerk, “de totale oppervlakte van de Gentse vestigingen”, wordt “in aanmerking genomen als maatstaf voor de omvang van de activiteiten, en dus draagkracht” omdat “[d]it criterium reeds geruime tijd [...] [wordt] aanvaard [...] omdat het oppervlaktecriterium een redelijk criterium is [dat] overeenstemt met de verdelende rechtvaardigheid en samenhangt met de financiële draagkracht en de graad van hinderlijkheid van de belastingplichtige en de mate waarin de dienstverlening aan de belastingplichtige gebeurt”.

Het tweede kenmerk wordt luidens het belastingreglement in aanmerking genomen omdat “[h]et energieverbruik [...] een maatstaf van de intensiteit van de bedrijfsprocessen [is], en bij uitbreiding de financiële draagkracht”.

Uit de bovenstaande overwegingen valt op te maken dat de verwerende partij met het belastingreglement ondernemingen die meer financieel draagkrachtig zijn, meer fiscaal willen laten bijdragen. Die draagkracht wordt afgemeten op basis van de omvang van de economische activiteiten, vergegenwoordigd door de kenmerken oppervlakte en energieverbruik.

Wat de categorie van elektriciteitsproducenten betreft, wordt de financiële draagkracht echter niet bepaald op grond van beide voormelde componenten, maar enkel op grond van de

oppervlaktecomponent. Dit vloeit voort uit de vrijstelling die zij genieten van de belasting voor de component energie. Daarbij komt dat – enkel ten aanzien van de categorie elektriciteitsproducenten – een geheel nieuw element wordt geïntroduceerd voor de berekeningsgrondslag van de oppervlaktecomponent. Het gaat om het gemiddelde belastingtarief, berekend op de combinatie van de componenten oppervlakte en energieverbruik, dat is verschuldigd door “andere ondernemingen met vergelijkbare oppervlaktes”.

Enkel ten aanzien van de elektriciteitsproducenten wordt het oppervlaktetarief zodoende bepaald aan de hand van het gemiddelde oppervlakterendement van de andere bedrijfsvestigingen met gelijkaardige oppervlaktes, met dien verstande dat bij de vaststelling van dit rendement ook het energieverbruik van die bedrijfsvestigingen in aanmerking wordt genomen.

De wijze waarop het oppervlaktetarief specifiek enkel voor de elektriciteitsbedrijven wordt bepaald, doet ook voorbijzien dat de vrijstelling van die bedrijven voor de component energieverbruik niet uit het niets komt, en dat een belasting die indirect beoogt een vrijstelling te compenseren, van aard kan zijn om de betrokken vrijstelling uit te hollen.

Gezien het voorgaande is er geen objectieve en redelijke verantwoording om, enkel wat de elektriciteitsproducenten betreft, het oppervlaktetarief vast te stellen aan de hand van het gemiddelde belastingtarief dat is verschuldigd door “andere ondernemingen met vergelijkbare oppervlaktes”, waarbij zowel het oppervlakterendement als het gemiddelde energieverbruik door die ondernemingen in aanmerking worden genomen.

(...)

(Vernietiging)

Onderwijs

Arrest nr. 264.325 – 25 september 2025

IXe kamer (UDN)

Zetel: dhr. Deridder

Auditoraat: dhr. Vermeire (eensluitend advies)

Inzake: J.D. t/Vlaamse Gemeenschap

Toelatingsexamen arts – Niet-gunstig gerangschikt – Expertise examencommissie

.....

(...)

Wil een verzoekende partij het voormelde vermoeden van deskundigheid weerleggen, dan moet zij heel precieze en concrete gegevens en argumenten aanbrengen die van aard zijn de deugdelijkheid van de vragen – en dus ook van de toegekende punten – te ontcrachten. Zoals de beroepsinstantie het ook schrijft in de bestreden beslissing:

“De interne beroepsinstantie wijst vooreerst op het gegeven dat de examencommissie een ruime autonomie heeft bij

het opstellen van het examen, gelet op haar specifieke deskundigheid ter zake. Het is aan de deelnemer om het tegenbewijs te leveren ten aanzien van dit vermoeden van deskundigheid. Als een deelnemer de validiteit van bepaalde vragen betwist, dient dit te gebeuren aan de hand van concreet onderbouwde argumenten en elementen.”

Hierbij wordt bedacht dat de Raad van State – en, in beginsel, ook de verzoekende partij – niet beschikt over de deskundigheid en expertise die aanwezig zijn bij de examencommissie. Bovendien verdraagt de snelheid waarmee een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid behandeld moet worden niet de vertraging die met de eventuele aanstelling van een expert gepaard gaat. Overigens zou ook het standpunt van zo een expert, desgevallend in een procedure ten gronde, moeten worden afgewogen tegen het deskundige standpunt van de examencommissie en zou alleen een aangetoonde kennelijke beoordelingsfout van die commissie de Raad van State ertoe kunnen brengen, zo lijkt, de niet-validiteit van de betrokken vraag als zodanig of van het als juist in aanmerking genomen antwoord vast te stellen.

(...)

(Verwerping)

Procedure

Arrest nr. 264.664 – 27 oktober 2025

VIIe kamer (cassatie)

Zetel: dhr. Adams, dhr. Sourbron en dhr. Van Nuffel (verslaggever)

Auditoraat: mevr. Van den Broeck (eensluidend advies)

Inzake: bv H.V. t/provincie Vlaams-Brabant

Artikel 6, § 1, EVRM – Tegenspraak – Stukken van het administratief dossier

.....

(...)

Het in artikel 6, § 1, EVRM bedoelde recht op een eerlijk proces wordt niet miskend wanneer de rechter zijn beslissing steunt op elementen waarvan de partijen, gelet op het verloop van het debat, konden verwachten dat de rechter ze in zijn oordeel zou betrekken en waarover zij tegenspraak hebben kunnen voeren. De bestuursrechter hoeft de heropening van het debat bijgevolg niet te bevelen wanneer hij de gehele of gedeeltelijke afwijzing van het beroep laat steunen

op feitelijke elementen die aan zijn oordeel waren onderworpen.

De stukken van het administratief dossier worden geacht aan het oordeel van de bestuursrechter te zijn onderworpen. Deze stukken zijn de partijen bekend en zij kunnen er tegenspraak over voeren. De bestuursrechter die een vernietigingsbevoegdheid heeft ten aanzien van beslissingen van het actief bestuur, dient zich niet te beperken tot een nazicht van de stukken van het administratief dossier waarnaar de partijen uitdrukkelijk verwijzen of waarop zij hun argumenten uitdrukkelijk steunen. De verzoekende partij mag zich eraan verwachten dat de RvVb in zijn beoordeling ook stukken van het administratief dossier betreft die de partijen onbesproken hebben gelaten.

Het bestreden arrest miskent dan ook niet artikel 6, § 1, EVRM wanneer het de verwerping van het eerste annulatiemiddel en het tweede annulatiemiddel onder meer steunt op de vaststelling dat de verzoekende partij haar aanvraag zoals ingediend bij het omgevingsloket zelf heeft omschreven als een aanvraag voor commerciële functies.

(...)

(Verwerping)

.....

Tucht

Arrest nr. 263.928 – 10 juli 2025

IXe kamer

Zetel: dhr. Van Haegendoren, dhr. Neuts en dhr. Deridder (verslaggever)

Auditoraat: dhr. Weymeersch (andersluidend advies)

Inzake: X. t/Vlaamse Gemeenschap

Overheidspersoneel – Tucht – Ontslag van ambtswege – Onpartijdigheid – Tuchtoverheid als burgerlijke partij in strafzaak – Gebruik strafdossier

.....

(...)

Met de invoering van de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen betreffende justitie’ (hierna: de wet van 27 december 2012) heeft de wetgever het recht op inzage of afschrift van een strafdossier hervormd. Er is daarbij uitdrukkelijk gekozen voor een meerzijdige benadering. Enerzijds werd in het Wetboek van Strafvordering een artikel 21bis ingevoegd en artikel 61ter, paragrafen 1 tot 4, gewijzigd. Op het ogenblik dat de verwerende partij kopie van het strafdossier heeft verkregen, luidde artikel 21bis, § 1, Sv. als volgt:

“Onverminderd de bepalingen in de bijzondere wetten en de toepassing van de artikelen 28quinquies, § 2, 57, § 2,

61ter, en 127, § 2, en de procedure bedoeld in paragrafen 2 tot 9, kan de rechtstreeks belanghebbende te allen tijde naargelang de stand van de procedure de procureur des Konings of de onderzoeksrechter verzoeken om inzage te verlenen van het dossier of er een afschrift van te verkrijgen.

Als rechtstreeks belanghebbende wordt beschouwd: de in verdenkinggestelde, degene tegen wie de strafvordering is ingesteld in het kader van het gerechtelijk onderzoek, de verdachte, de burgerrechtelijk aansprakelijke partij, de burgerlijke partij, degene die een verklaring van benadeelde persoon heeft afgelegd, evenals degenen die in hun rechten getreden zijn of die hen als lasthebber ad hoc, curator, voorlopig bewindvoerder, voogd of voogd ad hoc vertegenwoordigen.

In alle andere gevallen wordt de beslissing over het verlenen van inzage van het dossier of het verkrijgen van een afschrift ervan genomen door het openbaar ministerie, zelfs tijdens het gerechtelijk onderzoek.”

Wat het derde lid van deze paragraaf betreft, is bij de parlementaire voorbereiding toegelicht (*Parl. St.* Kamer 2011-2012, nr. 2429/001, 17):

“Daarnaast voorziet het wetsontwerp dat in alle andere gevallen, de machtiging tot inzage of afschrift wordt verleend door het openbaar ministerie, zelfs tijdens het gerechtelijk onderzoek.

Hieronder moet worden begrepen het verlenen van machtiging tot inzage of afschrift aan anderen dan de in artikel 21bis van het Wetboek van Strafvordering opgesomde rechtstreeks belanghebbenden, met name de inzage of het afschrift aan derden.”

Artikel 61ter, § 1, Sv. heeft betrekking op het gerechtelijk onderzoek en luidt, voor zover hier relevant:

“De in artikel 21bis bedoelde rechtstreeks belanghebbenden kunnen de onderzoeksrechter tijdens het gerechtelijk onderzoek verzoeken om inzage te verlenen van het dossier of er een afschrift van te verkrijgen.”

Anderzijds werd, specifiek met het oog op onder meer tuchtvervolgingen, artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek vervangen door wat volgt:

“Het openbaar ministerie oordeelt over de mededeling of de afgifte van een afschrift van akten van onderzoek en van rechtspleging in het kader van tuchtzaken of voor administratieve doeleinden.”

Hieromtrent is in de memorie van toelichting gesteld (*Parl. St. Kamer* 2011-2012, nr. 2429/001, 17 en 21):

“De bevoegdheid van het openbaar ministerie om inzage of afschrift te verlenen voor tucht- of administratieve doeleinden wordt uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Daarmee wordt het heikele probleem opgelost nopens de bevoegdheid van het openbaar ministerie om aan de tucht-overheid bijvoorbeeld de noodzakelijke informatie te verlenen om een ambtenaar, leraar, geneesheer, politieambtenaar, enz... tijdelijk te schorsen in afwachting van de definitieve uitkomst van de strafprocedure of een andere administratieve maatregel. Een dergelijke administratieve maatregel die geen tuchtmaatregel is, is bijvoorbeeld het inhouden van het wapen van een politieambtenaar op grond van informatie uit een opsporings- of gerechtelijk onderzoek of nog de ambtenaar verplaatsen van dienst op grond van voormelde informatie (bijvoorbeeld verplaatsing naar een dienst waar er geen contact met het publiek is). Het geeft ook een duidelijke juridische grondslag voor de mededeling van vonnissen of arresten aan die tuchtverheid. Dit is noodzakelijk gezien artikel 22 van de Grondwet, dat het recht op privacy garandeert, een uitdrukkelijk wettelijke grondslag vraagt om daarvan te kunnen afwijken.

[...]

Deze regeling blijft beperkt tot tucht- of administratieve zaken waarin aan de hand van informatie of stukken overgemaakt door het openbaar ministerie, bepaalde voorlopige of definitieve administratieve of tuchtmaatregelen door de tuchtverheid kunnen genomen worden.”

De artikelen 28quinquies, § 1, en 57, § 1, Sv. bepalen, respectievelijk wat het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek betreft, dat dit onderzoek, behoudens de wettelijke uitzonderingen, geheim is.

Bij de totstandkoming van de wet van 27 december 2012 en de invoering van de hiervóór aangehaalde bepalingen inzake inzage en kopie van het strafdossier, is in de memorie van toelichting meermaals benadrukt dat “[h]et geheim van het gerechtelijk onderzoek en het opsporingsonderzoek [...] een fundamenteel principe van het gerechtelijk vooronderzoek [is]” (*Parl. St. Kamer* 2011-2012, nr. 2429/001, 14) en dat het voorliggende wetgevende initiatief niet de bedoeling heeft om aan dat principe te raken (*Parl. St. Kamer* 2011-2012, nr. 2429/001, 15).

Artikel 21bis, § 6, derde lid, en artikel 61ter, § 4, tweede lid, Sv. schrijven overigens uitdrukkelijk voor dat de verzoeker de door de inzage of het nemen van een afschrift verkregen inlichtingen alleen kan gebruiken “in het belang van zijn verdediging, op voorwaarde dat hij het vermoeden van onschuld in acht neemt, alsook de rechten van verdediging van derden, het privéleven en de waardigheid van de persoon”.

(...)

Met een brief van 18 mei 2020 aan de onderzoeksrechter stelt de verwerende partij zich burgerlijke partij in het onderzoek dat lastens verzoeker is geopend.

Op 22 juni 2020 richt de verwerende partij, via een schrijven van haar raadsman, aan de onderzoeksrechter een verzoekschrift overeenkomstig artikel 61ter Sv., met vraag tot inzage en afschrift van het strafdossier. Met een beschikking van 29 juni 2020 staat de onderzoeksrechter aan de verwerende partij, in haar hoedanigheid van burgerlijke partij, die inzage toe op 13 en 14 juli 2020.

Met een tweede verzoekschrift overeenkomstig artikel 61ter Sv. vraagt de verwerende partij op 2 oktober 2020 toelating tot afschrift van het strafdossier. Zij stipt daarbij aan dat het voor haar van groot belang is om een correct zicht te hebben op de situatie “zodat kan worden geoordeeld of tuchtrechtelijke vervolging zich desgevallend nu al zou noodzakelijk of niet”. Bij beschikking van 12 oktober 2020 staat de onderzoeksrechter de afschriftname toe, andermaal in de “hoedanigheid van burgerlijke partij”.

Zoals de Raad van State al meermaals heeft overwogen (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.235.857; ECLI:BE:RVSCE:2023:255.871), laat de hoedanigheid van burgerlijke partij in een strafprocedure de tuchtverheid niet toe om informatie die zij in die hoedanigheid verkrijgt, aan te wenden in een tuchtprocedure. Een toelating tot inzage of kopie die door de onderzoeksrechter aan de bestuurlijke overheid wordt verleend op grond van artikel 61ter Sv. is een toelating in haar hoedanigheid van procespartij *casu quo* burgerlijke partij. Artikel 61ter Sv. regelt als een vorm van interne openbaarheid van het strafdossier, het inzagerecht tijdens het gerechtelijk onderzoek ten aanzien van – te dezen – de burgerlijke partij. Dit recht op inzage vormt aldus een correctie ten aanzien van het geheim karakter van het vooronderzoek [...] zoals dit in de voorliggende strafzaak is gewaarborgd door artikel 57, § 1, Sv. Dit inzagerecht waarvan de verwerende partij in haar hoedanigheid van burgerlijke partij gebruik maakte, kadert derhalve binnen het lopende gerechtelijk onderzoek lastens verzoeker en niet in het kader van een administratief (tucht) onderzoek. In de voormelde beschikkingen heeft de onderzoeksrechter overigens telkens uitdrukkelijk naar de hoedanigheid van burgerlijke partij verwezen. Voorts bepaalt artikel 61ter, § 4, tweede lid, Sv., zoals gezien, als corollarium van die verruimde mogelijkheid van inzage van het dossier dat “de verzoeker [*in casu* de verwerende partij in haar hoedanigheid van burgerlijke partij] de door de inzage of het nemen van een afschrift verkregen inlichtingen alleen [kan] gebruiken in het belang van zijn verdediging, op voorwaarde dat hij het vermoeden van onschuld in acht neemt, alsook de rechten van verdediging van derden, het privéleven en de waardigheid van de persoon.”

Uit wat voorafgaat, volgt dat de verwerende partij de inlichtingen die zij heeft verkregen op grond van haar inzage en afschrift van het strafdossier, niet mocht aanwenden buiten “het belang van de verdediging”. Bij gebreke aan toelating door het openbaar ministerie om die gegevens te gebruiken in tuchtzaken, mocht de tuchtverheid, zonder het geheim karakter van het strafonderzoek te schenden, zich derhalve niet baseren op de inlichtingen die zij heeft verkregen in het raam van haar hoedanigheid als burgerlijke partij in een strafzaak.

Het feit dat de verwerende partij zich middels een brief van haar raadsman van 17 juli 2020 – en blijkens die brief niet voor het eerst – tevergeefs tot de procureur des Konings te Leuven heeft gericht teneinde op grond van artikel 1380,

tweede lid, Gerechtelijk Wetboek afschrift van het strafdos-
sier te verkrijgen, doet – nog daargelaten de vraag of de ver-
werende partij tegen de (stilzwijgende) weigering van het
openbaar ministerie geen rechtsmiddel had kunnen doen
gelden – aan het voorgaande geen afbreuk en doet hoe dan
ook niet van de weermotivatie een recht ontstaan om informa-
tie die in de hoedanigheid van burgerlijke partij is verkregen
met toepassing van artikel 61^{ter} Sv. aan te wenden in de
tuchtprocedure.

De partijen zijn het erover eens dat het tuchtdossier we-
zenlijk steunt op – en eigenlijk enkel bestaat uit – het straf-
dossier, zodat de aan verzoeker ten laste gelegde feiten niet
worden aangetoond door andere, door de tuchtoverheid zelf
verzamelde gegevens. De onregelmatige aanwending van
het strafdossier vitiëert derhalve het gehele tuchtdossier.
(...)

(Vernietiging)

Vreemdelingen

Arrest nr. 264.930 – 21 november 2025

Ville kamer (cassatie)

Zetel: dhr. Adams (verslaggever), dhr. Sourbron en dhr. Vanneste

Auditoraat: mevr. Van Limbergen (eensluitend advies)

Inzake: X. t/Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de
staatlozen

Verzoek om internationale bescherming na een eerdere
erkenning als vluchteling in een andere lidstaat – “Ten
volle” rekening houden met eerdere erkenning – Inter-
pretatie door Hof van Justitie na bestreden arrest

(...)

De kritiek van de verwerende partij dat verzoekster niet zou
hebben aangegeven op welke wijze (onder meer) artikel 48/6
van de vreemdelingenwet en artikel 4 van richtlijn 2011/95
[van het Europees Parlement en de Raad van 13 december
2011 ‘inzake normen voor de erkenning van onderdanen
van derde landen of staatlozen als personen die internatio-
nale bescherming genieten, voor een uniforme status voor
vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen
voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de
verleende bescherming (herschikking)'] zouden zijn ge-
schonden met het bestreden arrest, mist feitelijke grondslag.
Verzoekster acht in het verzoekschrift tot cassatie de voor-
melde bepalingen immers geschonden omdat de Belgische
asielinstanties geen samenwerking hebben gevoerd met de
Griekse autoriteiten en geen informatie met hen hebben uit-
gewisseld, zodat geen rekening kon worden gehouden met
de elementen uit het Griekse dossier. Verzoekster steunt zich
daartoe uitdrukkelijk op de interpretatie die in het arrest
[van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 18 juni
2024 in de zaak C-753/22, *QY tegen Duitsland* (hierna: het
arrest QY)] is gegeven aan artikel 4.1 van richtlijn 2011/95.
Het enige middel is minstens in die mate ontvankelijk.

Artikel 48/6, § 1, eerste en tweede lid, van de vreemdelin-
genwet, dat vrijwel woordelijk de omzetting in het Belgi-
sche recht vormt van artikel 4.1 en 4.2 van richtlijn 2011/95,
luidt:

“De verzoeker om internationale bescherming dient alle no-
dige elementen ter staving van zijn verzoek zo spoedig mo-
gelijk aan te brengen. De met het onderzoek van het verzoek

belaste instanties hebben tot taak om de relevante elemen-
ten van het verzoek om internationale bescherming in sa-
menwerking met de verzoeker te beoordelen.

De in het eerste lid bedoelde elementen omvatten onder
meer de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie
of stukken in zijn bezit met betrekking tot zijn identiteit,
nationaliteit(en), leeftijd, achtergrond, ook die van de rele-
vante familieleden, land(en) en plaats(en) van eerder ver-
blijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumentatie en de
redenen waarom hij een verzoek om internationale bescher-
ming indient.”

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het ar-
rest QY het volgende geoordeeld over de verplichtingen in
het kader van een nieuwe procedure om internationale be-
scherming na een eerdere erkenning als vluchteling in een
andere lidstaat:

“70. In die omstandigheden moet in de tweede plaats wor-
den bepaald wat de omvang is van de behandeling, door de
bevoegde autoriteit van een lidstaat, van een verzoek om in-
ternationale bescherming van een verzoeker aan wie door
een andere lidstaat reeds de vluchtelingenstatus is toege-
kend.

71. In dit verband is het belangrijk eraan te herinneren dat
de lidstaten overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2011/95
de vluchtelingenstatus verlenen aan iedere derdelander
of staatloze die voldoet aan de materiële voorwaarden om
overeenkomstig de hoofdstukken II en III van die richtlijn
als vluchteling te worden erkend, zonder dat zij daarbij over
discretionaire bevoegdheid beschikken, zoals is opgemerkt
in punt 62 van het onderhavige arrest [zie in die zin arres-
ten van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 63;
14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus),
C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 89, en
16 januari 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Vrou-
wen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld), C-621/21,
EU:C:2024:47, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
Afgezien van de in artikel 3 van richtlijn 2011/95 neerge-
legde mogelijkheid om gunstiger nationale normen toe te
passen, voorziet die richtlijn daarentegen niet in de toeken-
ning van de vluchtelingenstatus aan andere onderdanen van
derde landen of staatlozen dan degenen die aan die voor-
waarden voldoen [zie in die zin arresten van 13 september
2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punt 48 en aldaar
aangehaalde rechtspraak, en 9 november 2021, Bundesrepu-
blik Deutschland (Instandhouding van het gezin), C-91/20,
EU:C:2021:898, punten 39 en 40 en aldaar aangehaalde
rechtspraak].

72. Om te bepalen of aan deze voorwaarden is voldaan,
moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 3, van

richtlijn 2011/95 ieder verzoek om internationale bescherming op individuele basis beoordelen en met name rekening houden met alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten alsmede de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van deze verzoeker (zie in die zin arresten van 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punt 41, en 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punt 98).

73. In dezelfde zin vloeit uit artikel 10, lid 3, van richtlijn 2013/32 in wezen voort dat verzoeken om internationale bescherming individueel, objectief en onpartijdig moeten worden onderzocht aan de hand van nauwkeurige en actuele informatie.

74. Indien het voor de bevoegde autoriteit van een lidstaat op grond van de in punt 52 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak niet mogelijk is om een bij haar ingediend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, moet deze autoriteit de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus dus individueel, volledig en actueel onderzoeken.

75. Indien de asielzoeker overeenkomstig de hoofdstukken II en III van richtlijn 2011/95 voldoet aan de voorwaarden om als vluchteling te worden beschouwd, moet die autoriteit hem de vluchtelingenstatus verlenen zonder over een discretionaire bevoegdheid te beschikken.

76. In dat verband is deze autoriteit weliswaar niet verplicht om de vluchtelingenstatus van deze verzoeker te erkennen op de enkele grond dat die status hem eerder bij beslissing van een andere lidstaat is verleend, maar moet zij niettemin ten volle rekening houden met die beslissing en met de elementen die deze beslissing ondersteunen.

77. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat gemeenschappelijke criteria bevat om te bepalen welke personen werkelijk internationale bescherming behoeven, zoals benadrukt wordt in overweging 12 van richtlijn 2011/95, is immers gebaseerd op het beginsel van wederzijds vertrouwen, volgens hetwelk – behalve in uitzonderlijke omstandigheden – moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die om internationale bescherming verzoeken in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het recht van de Unie, waaronder het Handvest, het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (zie in die zin arresten van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80, en 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punten 84 en 85).

78. Gelet op het beginsel van loyale samenwerking neergelegd in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU, volgens hetwelk de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien (arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 42), en dat concreet is uitgewerkt in artikel 36 van richtlijn 2011/95 en artikel 49 van richtlijn 2013/32, en om zoveel mogelijk de samenhang te waarborgen tussen beslissingen die door de bevoegde autoriteiten van twee lidstaten worden genomen over de behoefte aan internationale bescherming van dezelfde onderdaan van een derde land of staatloze, moet bovendien worden overwogen dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat die over het nieuwe

verzoek moet beslissen, zo spoedig mogelijk begint met het uitwisselen van informatie met de bevoegde autoriteit van de lidstaat die eerder aan dezelfde verzoeker de vluchtelingenstatus heeft toegekend. Het staat dus aan de eerste van deze autoriteiten om de tweede in kennis te stellen van het nieuwe verzoek, om zijn standpunt over het nieuwe verzoek mee te delen en om de tweede te verzoeken om binnen een redelijke termijn de informatie mee te delen waarover zij beschikt en die tot de toekenning van deze status heeft geleid. 79. Het doel van deze informatie-uitwisseling is de autoriteit van de lidstaat waarbij het nieuwe verzoek is ingediend, in staat te stellen de verificaties die in het kader van de internationale beschermingsprocedure van haar worden verlangd, met volledige kennis van zaken uit te voeren.

80. Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 604/2013, artikel 4, lid 1, en artikel 13 van richtlijn 2011/95, alsmede artikel 10, leden 2 en 3, en artikel 33, lid 1, en lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat een bevoegde autoriteit van een lidstaat, wanneer zij geen gebruik kan maken van de door laatstgenoemde bepaling geboden mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming van een verzoeker aan wie een andere lidstaat reeds een dergelijke bescherming heeft verleend, niet-ontvankelijk te verklaren omdat die verzoeker in die andere lidstaat een ernstig risico loopt dat hij wordt onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest, dat verzoek in het kader van een nieuwe procedure voor internationale bescherming overeenkomstig de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 opnieuw individueel, volledig en naar de actuele stand van zaken moet onderzoeken. In het kader van dat onderzoek moet deze autoriteit echter ten volle rekening houden met de beslissing van de andere lidstaat om de aanvrager internationale bescherming te verlenen en met de elementen die deze beslissing ondersteunen.”

Uit het voorgaande volgt dat in het kader van een verzoek om internationale bescherming na een eerdere erkenning als vluchteling in een andere lidstaat, *in casu* Griekenland, en waarbij de nieuwe aanvraag niet onontvankelijk kan worden verklaard omdat die verzoeker in die andere lidstaat een ernstig risico loopt dat hij wordt onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling, de Belgische instanties op grond van artikel 48/6 van de vreemdelingenwet, geïnterpreteerd conform artikel 4 van richtlijn 2011/95, het verzoek opnieuw individueel, volledig en naar de actuele stand van zaken moeten onderzoeken. Er moet ten volle rekening worden gehouden met de erkenningbeslissing in de andere lidstaat, *in casu* Griekenland, en met de elementen die deze beslissing ondersteunen.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft in het bestreden arrest echter geoordeeld dat “de commissaris-generaal weldegelijk een soevereine appreciatiebevoegdheid [heeft] wat verzoeksters verzoek om internationale bescherming betreft” en dat “[d]e beoordeling door de Griekse autoriteiten en de opinie van de Advocaat-generaal neergelegd door verzoekster in haar aanvullende nota, [...] weliswaar een relevant element [zijn] bij de beoordeling, maar [...] verder geen afbreuk [doen] aan het voorgaande, omdat zij in het kader van het op het onderhavige beroep te geven antwoord verder niets specifiek toevoegen”.

Uit het bestreden arrest blijkt niet dat rekening is gehouden met elementen die de Griekse beslissing tot erkenning als vluchteling van verzoekster ondersteunen. Bovendien blijkt niet uit het bestreden arrest noch uit enig ander stuk

uit het rechtsplegingsdossier dat informatie is uitgewisseld met de bevoegde autoriteiten van Griekenland, noch dat de verwerende partij haar standpunt heeft meegedeeld over het nieuwe verzoek en Griekenland heeft verzocht om binnen een redelijke termijn de informatie mee te delen waarover het beschikt die tot de toekenning van deze status heeft geleid. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen acht dit integendeel niet nodig. Hieruit volgt dat niet “ten volle” rekening is gehouden met de eerdere erkenningsbeslissing in Griekenland en met de elementen die deze beslissing ondersteunen. De verwerende partij kon hierdoor de verificaties die in het kader van de internationale beschermingsprocedure van haar worden verlangd, niet met volledige kennis van zaken uitvoeren.

Door in de gegeven omstandigheden te oordelen dat de beoordeling door de Griekse autoriteiten “in het kader van het

op het onderhavige beroep te geven antwoord verder niets specifiek toevoeg[t]”, zonder dat blijkt dat met die beoordeling rekening werd gehouden, schendt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen artikel 48/6 van de vreemdelingenwet, geïnterpreteerd conform artikel 4 van richtlijn 2011/95. Het feit dat het arrest *QY* dateert van na het bestreden arrest, doet geen afbreuk aan het voorgaande, vermits de vastgestelde onwettigheid de interpretatie betreft die ook voordien had moeten worden gegeven aan artikel 48/6 van de vreemdelingenwet *iuncto* artikel 4 van richtlijn 2011/95. Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond. (...)

(Vernietiging)

.....

De Geschillenkamer, oordeel 2025-31 van 11 december 2025

Zaak: 2025-0021

Indienster klacht: [...]

Verweerster: Provincie Oost-Vlaanderen

Hoofddoek – Kentekenverbod – (In)directe discriminatie – Intimidatie – Provincie

De indienster van de klacht is sinds het schooljaar 2022-2023 onderwijzeres van een niet-levensbeschouwelijk vak in een provinciale basisschool in Oost-Vlaanderen. Ze draagt een hoofddoek, ook tijdens haar lessen. Aanvankelijk ontvangt ze hierover geen opmerkingen. Bij de start van het schooljaar 2023-2024 organiseert de provincie Oost-Vlaanderen een onthaalmoment voor leerkrachten. Hierbij merkt een gedeputeerde op dat de onderwijzeres een hoofddoek draagt. De volgende ochtend meldt de schooldirectie haar dat dit niet toegelaten is. Er volgen twee gesprekken tussen de provincie en de onderwijzeres. Tijdens deze gesprekken stelt de provincie dat de onderwijzeres alleen kan blijven lesgeven met hoofddoek als ze enkel nog lessen islamitische godsdienst zou geven. De onderwijzeres wil echter haar bestaande lesopdracht behouden en met hoofddoek blijven lesgeven. De provincie start hierna een tuchtprocedure tegen de onderwijzeres. In de loop van de tuchtprocedure worden de naam en de foto met hoofddoek van de indienster van de klacht van de website van de school gehaald. De tuchtcommissie adviseert uiteindelijk om de tuchtprocedure stop te zetten, omdat er geen juridische basis is om de onderwijzeres te verbieden een hoofddoek te dragen. De provincie volgt dit advies en beëindigt de tuchtprocedure.

In de tussentijd past de provincie Oost-Vlaanderen haar reglement voor het provinciaal onderwijspersoneel aan. In het aangepaste reglement staat een algemeen verbod op godsdienstige en levensbeschouwelijke tekens voor onderwijzers, met een uitzondering voor levensbeschouwelijke vakken (verder: algemeen kentekenverbod). De provincie meldt aan de onderwijzeres dat het nieuwe verbod ingaat vanaf het schooljaar 2024-2025.

.....

(...)

Feiten

De indienster van de klacht werkt sinds 1 september 2022 als onderwijzeres van een niet-levensbeschouwelijk vak in een provinciale basisschool voor buitengewoon onderwijs van de verweerster in deze zaak, de provincie Oost-Vlaanderen. In het schooljaar daarvoor was zij ondersteuner bij een samenwerkingsverband tussen scholen in het kader van het inclusief onderwijs. In die functie kwam zij al in contact met het provinciaal onderwijs in Oost-Vlaanderen. De indienster draagt een islamitische hoofddoek, ook tijdens haar onderwijsactiviteiten. Aanvankelijk ontving ze hierover geen opmerkingen van de directie of van andere personen in de school.

Op 27 september 2023 organiseerde de provincie een onthaalmoment voor leerkrachten. Tijdens dat onthaalmoment

merkt een gedeputeerde van de provincie op dat de indienster van de klacht een hoofddoek draagt. De volgende ochtend meldde de directie van de school aan de indienster dat het dragen van een hoofddoek niet is toegestaan onder de deontologische code voor het provinciepersoneel, waarin een neutraliteitsverbintenis staat.

Tijdens een gesprek op 7 november 2023 tussen de indienster van de klacht, de bevoegde gedeputeerde en de adviseur-coördinator van het provinciaal onderwijs stelde de gedeputeerde dat het dragen van een hoofddoek niet is toegestaan onder de deontologische code voor het provinciepersoneel, behalve voor lesgevers Islamitische godsdienst. De gedeputeerde gaf verder aan dat de provincie de deontologische code niet zou afdwingen tijdens het lopende schooljaar, maar wel verwachtte dat de indienster van de klacht met een oplossing zou komen voor het volgende schooljaar.

Op 1 januari 2024 werd de indienster van de klacht vast benoemd als leerkracht.

Tijdens een vervolgesprek op 16 april 2024 gaf de provincie de indienster van de klacht te kennen dat als ze de hoofddoek bleef dragen, ze in het provinciaal onderwijs enkel zou kunnen blijven lesgeven als leerkracht Islamitische godsdienst. De provincie vroeg haar om binnen de week hierover een standpunt in te nemen.

Op 23 april 2024 antwoordde de indienster van de klacht dat zij graag blijft lesgeven zoals ze dat de voorbije jaren heeft gedaan.

Op 16 mei 2024 startte de provincie een tuchtprocedure op tegen de indienster van de klacht, omdat zij 'halstarrig weigert' zich te conformeren aan de deontologische code. De tuchtcommissie die de zaak onderzocht, adviseerde om de procedure stop te zetten omdat er geen tuchtrechtelijk vervolgbaar feit kon worden vastgesteld. De hoofdreden daarvoor is dat de deontologische code niet van toepassing is op het gesubsidieerd personeel van het provinciaal onderwijs, waartoe de indienster van de klacht behoort. Een bijkomende reden is dat er minstens twijfel is ontstaan over de concrete invulling van het neutraliteitsbeginsel in het provinciaal onderwijs. De indienster van de klacht werd immers aangeworven met hoofddoek, heeft altijd zo gewerkt en werd daarvoor 28 september 2023 nooit formeel op aangesproken.

Op 10 oktober 2024 zette de provincie de tuchtprocedure stop.

In de tussentijd was er, op 26 september 2024, ook een derde (online) gesprek tussen de indienster van de klacht en de provincie. Tijdens dat gesprek vroeg de indienster van de klacht of ze een ander hoofddeksel zou mogen dragen, zoals een turban. De provincie gaf aan dat zij de vraag zou bestuderen.

Op 18 oktober 2024 deed het provinciebestuur aan de indienster van de klacht mee dat de tuchtprocedure tegen haar werd stopgezet, omwille van de hierboven vermelde redenen. In dezelfde brief meldde het provinciebestuur dat het aanvullend personeelsreglement voor de gesubsidieerde personeelsleden van de provinciale onderwijsinstellingen op 27 juni 2024 is gewijzigd. Het nieuwe artikel 17 van dat reglement stelt:

“§ 1 De personeelsleden stellen zich neutraal op en laten zich bij de uitoefening van hun functie niet beïnvloeden door persoonlijke voorkeuren, filosofische, politieke of religieuze overtuigingen, door seksuele geaardheid, geslacht, ras of herkomst.

§ 2 De personeelsleden tonen dat ze neutraal zijn door geen religieuze of levensbeschouwelijke symbolen te dragen.

Enkel personeelsleden die levensbeschouwelijke vakken geven mogen religieuze of levensbeschouwelijke symbolen dragen, ook bij andere activiteiten (uitgezonderd niet-levensbeschouwelijke lesopdrachten) die los staan van het levensbeschouwelijk vak.”

Dit kentekenverbod is ingegaan op 1 september 2024. Over de eerdere vraag van de indienster of ze wel een turban kan dragen, antwoordt het provinciebestuur dat ook het dragen van een turban kan worden gezien als het dragen van een religieus symbool. Het is dus ook niet toegelaten onder het nieuwe artikel 17.

De klacht werd op 28 mei 2025 aan de Geschillenkamer bezorgd.

(...)

Beoordeling door de Geschillenkamer

(...)

II. Directe discriminatie op grond van geloof

(...)

B. Minder gunstige behandeling en oorzakelijk verband

Uit de feiten blijkt dat de indienster van de klacht herhaaldelijk aangesproken is door de gedeputeerde van de provincie, die haar heeft laten weten dat ze niet langer in haar huidige functie kon blijven werken met een hoofddoek. Toen zij zich daar niet bij neerlegde, werd bovendien een tuchtprocedure tegen haar gestart. Zoals uit de tuchtprocedure bleek, was er geen juridische basis voor dit verbod. De provincie baseerde zich zowel voor het verbod om op dezelfde manier te blijven werken als voor het opstarten van de tuchtprocedure expliciet op het feit dat de indienster van de klacht de hoofddoek droeg om religieuze redenen.

De Geschillenkamer is van oordeel dat dit feiten zijn die het bestaan van een directe discriminatie op grond van geloof kunnen doen vermoeden.

De provincie heeft dit vermoeden niet weerlegd.

De provincie heeft evenmin geargumenteed dat dit verbod een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste zou zijn die verband houdt met geloof. Daarvan zou sprake zijn als een eigenschap die verband houdt met geloof vanwege de aard van de specifieke onderwijsactiviteiten of de context waarin die activiteiten worden uitgevoerd, objectief wezenlijk en bepalend is voor het uitvoeren van de onderwijsactiviteiten van de indienster van de klacht. De Geschillenkamer ziet uit zichzelf geen verband tussen het takenpakket van de indienster van de klacht en het dragen van religieuze symbolen. In de concrete omstandigheden van deze zaak stelt de Geschillenkamer bovendien vast dat de indienster bij haar indiensttreding op de school een hoofddoek droeg, om religieuze redenen, en dat zij die hoofddoek ook is blijven dragen tijdens haar onderwijsactiviteiten in het provinciaal onderwijs. Daarbij heeft zij steeds uitstekend gefunctioneerd. De provincie bevestigt ook dat de tuchtprocedure en het verbod om te blijven lesgeven met de hoofddoek losstaan van haar prestaties als leerkracht, waarover geen klachten zijn. Uit deze omstandigheden blijkt dan ook niet dat het niet dragen van de hoofddoek een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste zou vormen voor de lesopdracht van de indienster van de klacht.

III. Indirecte discriminatie op grond van geslacht, geloof of levensbeschouwing, zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming

A. Algemene beginselen

Voor de periode vanaf 1 september 2024 moet de Geschillenkamer beoordelen of er sprake is van indirecte discriminatie op grond van geslacht, geloof of levensbeschouwing en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming. Vanaf 1 september 2024 geldt immers het algemeen geldende kentekenverbod zoals opgenomen in het aanvullend personeelsreglement voor de gesubsidieerde personeelsleden van de provinciale onderwijsinstellingen. Dit reglement is van toepassing op de indienster van de klacht, die een islamitische hoofddoek draagt uit geloofsovertuiging op dezelfde manier als voor alle andere gesubsidieerde personeelsleden van de provinciale onderwijsinstellingen/en op alle personeelsleden met een gelijkaardige aanstelling.

Een indirecte discriminatie op grond van geslacht, geloof of levensbeschouwing en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming vindt plaats wanneer:

- een op het eerste gezicht neutrale praktijk;
- personen met die beschermde kenmerken in vergelijking met andere personen kan benadelen;
- tenzij die praktijk objectief wordt gerechtvaardigd. Dit is het geval wanneer de praktijk een legitiem doel nastreeft en de middelen om dit doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. Als aan die voorwaarden is voldaan, moet ten slotte een afweging worden gemaakt tussen het nadeel voor personen met een of meer beschermde kenmerken en het belang van het nagestreefde doel (evenredigheid in de strikte zin). Een praktijk is enkel passend om de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling te waarborgen, wanneer deze praktijk coherent en systematisch wordt nagestreefd. Voor het vaststellen van een benadeling hoeft niet te worden vastgesteld dat personen met een beschermd kenmerk in de praktijk benadeeld worden, maar volstaat het om vast te stellen dat de betrokken praktijk een dergelijk effect kan hebben.

Een op het eerste gezicht neutrale praktijk kan ook personen met meerdere beschermde kenmerken benadelen in vergelijking met anderen, en hen bijzonder treffen op het raakvlak van deze kenmerken (indirecte intersectionele discriminatie). Bij de rechtvaardigingstoets houdt de Geschillenkamer rekening met de omstandigheid dat meerdere beschermde kenmerken aan de orde zijn, en met de bijzondere kwetsbaarheid van de benadeelde persoon die daaruit kan voortvloeien. In het bijzonder kan de Geschillenkamer de toetsingsintensiteit verhogen en dus een strikter toezicht uitoefenen op de verantwoording van de ongunstige behandeling.

De indienster van de klacht voert aan:

- dat het gewijzigde aanvullend personeelsreglement het dragen van alle religieuze of levensbeschouwelijke symbolen verbiedt voor leerkrachten, behalve voor leerkrachten van levensbeschouwelijke vakken (op het eerste gezicht neutrale praktijk); en
- dat zij daarom als leerkracht van een niet-levensbeschouwelijk vak geen hoofddoek meer mag dragen, waardoor ze voor de moeilijke keuze wordt gesteld om ofwel haar hoofddoek niet meer te dragen tijdens het lesgeven ofwel ontslag te riskeren (benadeling).

De provincie stelt dat het reglement de indienster niet benadeelt in vergelijking met anderen, aangezien ook anderen

geen religieuze of levensbeschouwelijke tekenen mogen dragen. De provincie voert daarnaast aan dat het algemeen kentekenverbod voor leerkrachten in het aanvullend personeelsreglement tot doel heeft de neutraliteit van het onderwijs te waarborgen, om elke vorm van druk op leerlingen te vermijden. De provincie stelt dat het verbod zowel passend als noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken. De Geschillenkamer onderzoekt in twee stappen of een discriminatie is bewezen. De eerste stap is vervuld als de indiener van de klacht feiten aanvoert die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden. Als de indiener van de klacht een vermoeden van discriminatie aanvoert, moet de verweerster vervolgens (in de tweede stap) bewijzen dat er geen sprake is van een discriminatie. De verweerster kan dit doen door het vermoeden van discriminatie te weerleggen of door de benadelende praktijk te rechtvaardigen.

B. Benadeling door het reglement

De bepaling die sinds 1 september 2024 van toepassing is op de indiener van de klacht, luidt:

‘De personeelsleden tonen dat ze neutraal zijn door geen religieuze of levensbeschouwelijke symbolen te dragen. Enkel personeelsleden die levensbeschouwelijke vakken geven mogen religieuze of levensbeschouwelijke symbolen dragen, ook bij andere activiteiten (uitgezonderd niet-levensbeschouwelijke lesopdrachten) die los staan van het levensbeschouwelijk vak’

Deze bepaling is van toepassing op alle personeelsleden met hetzelfde soort aanstelling als de indiener van de klacht en geldt voor symbolen van alle religies en levensbeschouwingen zonder onderscheid. De bepaling vormt dus een op het eerste gezicht neutraal geformuleerde regel.

Deze bepaling is van toepassing op symbolen van alle religies en levensbeschouwingen. Dit neemt niet weg dat de regel in de praktijk een benadeling inhoudt van vrouwen die omwille van hun Islamitische geloofsovertuiging een hoofddoek (hijab) dragen. De regel kan ook andere categorieën van personen benadelen, zoals Joodse werknemers die een kippa (keppel) dragen, of Sikh werknemers die een dastar (tulband) dragen. Er zijn echter geen aanwijzingen in het dossier dat ook anderen dan moslima's die een hoofddoek dragen concreet geraakt worden door de nieuwe bepaling. De impact op christelijke werknemers die een symbool zoals een kruis aan een ketting dragen is eveneens geringer, onder meer omdat het dragen van dergelijke symbolen door de dragers veelal wordt beschouwd als optioneel, en als een uiting van geloof, maar geen praxis ervan. Het dragen van de hoofddoek wordt door de indiener van de klacht en andere draagsters ervan daarentegen beschouwd als een essentieel onderdeel van haar geloofsbeleving.

De Geschillenkamer stelt vast dat hoofddoekdraagsters in Vlaanderen, die overwegend een etnische achtergrond hebben die verschilt van deze van de meerderheid, in de praktijk benadeeld worden door de regel in vergelijking met andere groepen. De indiener van de klacht bevindt zich in deze situatie: ze draagt de hoofddoek en wordt benadeeld door de regel. De Geschillenkamer is dan ook van oordeel dat de benadeling in deze zaak zich situeert op het kruispunt van de beschermde kenmerken geslacht, geloof of levensbeschouwing en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming.

C. Rechtvaardiging

De maatregel die deze benadeling veroorzaakt, maakt niet automatisch discriminatie uit. Dit is slechts het geval als hij niet passend en noodzakelijk is voor een legitiem doel. Als die voorwaarden vervuld zijn, moet een afweging worden gemaakt tussen het nadeel voor hoofddoekdraagsters zoals de indiener van de klacht en de nagestreefde doelstellingen.

1. Passende en noodzakelijke maatregel voor een legitiem doel

De doelstellingen die de provincie aanhaalt, zijn het waarborgen van de neutraliteit van het provinciale onderwijs, en het vermijden van druk op leerlingen. Uit de stukken in het dossier en het gesprek ter zitting blijkt dat dit laatste moet worden geïnterpreteerd als druk die de uitoefening door de leerlingen van hun godsdienstvrijheid zou beknotten, evenals de uitoefening door de ouders van hun recht om de godsdienstige opvoeding van hun kinderen te bepalen.

De Geschillenkamer is van oordeel dat dit legitieme doelstellingen zijn.

De Geschillenkamer meent dat het kentekenverbod eveneens kan worden beschouwd als ‘passend’ in de zin van de discriminatietoets: de maatregel kan bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen. Hierbij is van belang dat niet is gebleken dat de provincie het verbod niet coherent en systematisch nastreeft.

Een maatregel is ‘noodzakelijk’ in de zin van de discriminatietoets als het doel niet bereikt kan worden op een even doeltreffende manier die minder nadelig is voor de benadeelde groep. Wat betreft het vermijden van druk op leerlingen stelt de Geschillenkamer vast dat de provincie geen bewijs aanbrengt dat het dragen van een hoofddoek of een ander levensbeschouwelijk symbool door leerkrachten druk creëert op leerlingen of dat er geen minder benadelende alternatieven waren om een eventuele druk te vermijden. De Geschillenkamer kan in die omstandigheden niet besluiten dat het kentekenverbod noodzakelijk is om druk te vermijden op leerlingen. In ieder geval moet het verbod, ook als het noodzakelijk zou zijn, nog de evenredigheidstoets doorstaan (zie hieronder).

Wat betreft de nagestreefde onderwijsneutraliteit, waarvan de provincie aangeeft dat dit een exclusieve neutraliteit is: deze kan enkel bereikt worden door een algemeen kentekenverbod. Het alternatief dat de indiener voorstelde, namelijk om een turban te dragen om religieuze redenen, zou daartegen ingaan en is daarom geen doeltreffend alternatief. De maatregel is dan ook noodzakelijk in de zin van de discriminatietoets voor deze doelstelling.

De Geschillenkamer moet ten slotte de evenredigheid ‘in de strikte zin’ van het verbod onderzoeken door de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

2. Evenredigheid

2.1. Europees kader

De provincie verwijst in haar verweer naar een beslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin het Hof geen schending vaststelt ten aanzien van een verbod voor een onderwijzeres om een hoofddoek te dragen op het werk. Er is ook andere rechtspraak van hetzelfde Hof in gelijkaardige zaken.

Vooreerst doet ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in elk arrest uitspraak over de toepassing van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op een concrete casus, met omstandigheden zoals die eigen zijn aan die zaak. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is geen wetgever, en beslist niet, in het algemeen, dat een verbod of een gebod op het dragen van religieuze kentekens in een onderwijscontext steeds onverzoenbaar of steeds verzoenbaar is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar slechts of er in de zaak die ter beoordeling wordt voorgelegd, sprake is van een schending van het verdrag of niet. Die rechtspraak steunt daarenboven in belangrijke mate op het principe van een ruime appreciatiemarge voor de nationale instanties. De *erga omnes*-werking (werking ten aanzien van iedereen) van een dergelijke beslissing is beperkt, en dient hoofdzakelijk te worden gezien als een opdracht voor de bevoegde nationale instanties – zoals de Geschillenkamer – om in de eigen context zorgvuldig de afweging te maken tussen de doelstellingen die de betwiste maatregel nastreeft en de impact van de maatregel op mensenrechten. De appreciatiemarge situeert zich namelijk in de verhouding tussen het nationale en het supranationale niveau, en mag niet worden overgezet naar de verhouding tussen de nationale (quasi-)gerechtelijke en wetgevende of uitvoerende instanties.

De provincie verwijst ook naar het arrest O.P. van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin dat Hof oordeelt dat een algemeen verbod op levensbeschouwelijke tekens dat door een gemeentebestuur wordt uitgevaardigd in naam van de neutraliteit, een wettig doel nastreeft, passend is als het consequent wordt toegepast en noodzakelijk wanneer uitzonderingen een coherente toepassing zouden tegengaan. De toetsing van de strikte evenredigheid laat dit Hof – dat oordeelde op een prejudiciële vraag – echter over aan de nationale rechter. Deze moet oordelen of de verbodsmaatregel ‘geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van die context en gelet op de verschillende rechten en belangen die in het geding zijn’.

De Geschillenkamer stelt vast dat de Europese rechtspraak haar de ruimte en de verantwoordelijkheid geeft om in de concrete context van de zaak de evenredigheid van het kentekenverbod zoals dat zou gelden ten aanzien van de indienster van de klacht, te beoordelen.

2.2. Druk op leerlingen voorkomen

Om de toepassing van het kentekenverbod op onderwijzend personeel te verantwoorden schuift de provincie in eerste instantie de neutraliteit van het provinciale onderwijs naar voor, en in tweede instantie het voorkomen van druk op leerlingen.

Wat deze tweede doelstelling betreft, stelt de provincie dat de indienster van de klacht les gaf aan leerlingen in het buitengewoon basisonderwijs, en dat deze nog meer dan andere leerlingen beïnvloedbaar zouden zijn ‘door de handeling en de houding van leerkrachten’. De provincie benadrukt ook dat sommige ouders bewust voor het provinciaal onderwijs als neutraal onderwijs kiezen; en dat rekening moet worden gehouden met deze keuze voor neutraal onderwijs zonder beïnvloeding of druk door leerkrachten.

De Geschillenkamer is van oordeel dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen handelingen, houdingen, en uitspraken van leerkrachten enerzijds, en het dragen van levensbeschouwelijke symbolen, anderzijds. Het loutere dragen van een hoofddoek of een ander levensbeschouwelijk

symbool kan niet op zichzelf worden beschouwd als een daad van proselitisme (bekeringsdrang). Zonder afdoend bewijs en aanvullende documentatie, die hier in deze zaak niet worden bijgebracht, kan niet worden aangenomen dat wanneer een leerkracht een hoofddoek of ander religieus symbool draagt, dit een zodanig verstrekende invloed zou hebben op de leerlingen, dat het een inbreuk zou uitmaken op de uitoefening van hun godsdienstvrijheid of van het recht van hun ouders om hun levensbeschouwelijke opvoeding te bepalen. De provincie heeft deze stelling niet verder onderbouwd, noch voor het dragen van levensbeschouwelijke tekens door leerkrachten in het algemeen noch voor wat zij stelt over het buitengewoon basisonderwijs specifiek.

2.3. Onderwijsneutraliteit

De Geschillenkamer onderzoekt vervolgens de evenredigheid van het verbod ten aanzien van de doelstelling van de neutraliteit van het provinciaal onderwijs. Hierbij moet de impact van het verbod op leerkrachten die een hoofddoek dragen en dus op de indienster van de klacht afgewogen worden tegen de impact op de onderwijsneutraliteit wanneer leerkrachten een hoofddoek kunnen dragen.

De Geschillenkamer is van oordeel dat de impact van de invoering van een kentekenverbod op de indienster van de klacht aanzienlijk is. De indienster van de klacht – en ook anderen in haar situatie – worden voor de zware keuze gesteld om ofwel afstand te doen van wat voor hen een belangrijk deel van hun identiteit is, ofwel hun werk te verliezen. De Geschillenkamer stelt daarbij vast dat de indienster van de klacht is aangeworven met hoofddoek en dat zij gedurende geruime tijd zonder enige opmerking heeft lesgegeven met hoofddoek. Zoals de provincie heeft erkend tijdens de zitting, werd haar lesgeven ook altijd als zeer goed beoordeeld. De provincie heeft benadrukt dat zij geen enkele inhoudelijke opmerking heeft op de kwaliteit waarmee de indienster van de klacht haar werk uitoefende. Het verbod heeft dan ook een aanzienlijke impact op de indienster van de klacht, die voor de moeilijke keuze wordt geplaatst om ofwel een job op te geven die ze duidelijk zeer goed uitoefent ofwel een essentieel onderdeel van haar geloofsbeleving en identiteit op te geven.

Daar staat tegenover dat niet is aangetoond dat de kleding van het onderwijzend personeel een centrale rol speelt bij het bewaren van de neutraliteit van het openbaar onderwijs. Dat blijkt alleszins niet uit de visienota ‘Neutraliteit in het provinciaal onderwijs’ van de Directie Onderwijsinstellingen van de provincie Oost-Vlaanderen. Deze stelt ‘eerbied voor de filosofische, ideologische en levensbeschouwelijke opvattingen van eenieder’ voorop als uitgangspunt van ‘neutraal onderwijs’. Ze stelt ook dat neutraliteit gelijkstaat aan het ‘omarmen’ van ‘de diversiteit aan levensbeschouwelijke overtuigingen’. De Geschillenkamer meent dat de inhoud van het onderwijs, de houding en het discours van de school, en de uitspraken en gedragingen van het schoolpersoneel, elementen zijn met meer impact op de neutraliteit van het onderwijs dan de kleding van het onderwijzend personeel die eventueel hun individuele overtuiging toont. Er is niet concreet aangetoond dat dit laatste element een sterke negatieve impact zou hebben op de onderwijsneutraliteit. De Geschillenkamer is dan ook van oordeel dat de provincie niet heeft aangetoond dat de door haar opgeworpen belangen opwegen tegen de aanzienlijke impact van het verbod op de indienster van de klacht.

2.4. Besluit

De Geschillenkamer oordeelt dat de toepassing op de indienst van de klacht van een algemeen verbod op het dragen van godsdienstige of levensbeschouwelijke symbolen niet voldoet aan de vereiste van evenredigheid.

Er is dan ook sprake van indirecte discriminatie. Dit is intersectionele discriminatie op grond van geslacht, geloof of levensbeschouwing en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming.

IV. Intimidatie op grond van geloof en geslacht

(...)

B. Een vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving

(...)

Oordeel van de Geschillenkamer

Om die redenen oordeelt de Geschillenkamer dat er overeenkomstig het Gelijkekansendecreet:

- sprake is van een directe discriminatie op grond van geloof;
- sprake is van een indirecte discriminatie op grond van geslacht, geloof of levensbeschouwing en zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming;
- sprake is van intimidatie op grond van geloof en geslacht.

Aanbevelingen van de Geschillenkamer

Om de vastgestelde discriminaties te beëindigen, beveelt de Geschillenkamer de provincie aan:

- als individuele maatregel, om de indienst van de klacht toe te laten haar werk als onderwijzeres van het vak dat ze nu geeft in de betrokken school te hervatten met hoofddoek;
- als structurele maatregel, om het algemeen verbod op het dragen van religieuze of levensbeschouwelijke symbolen door leerkrachten in het provinciaal onderwijs in Oost-Vlaanderen in te trekken.

(...)

Noot – Geschillenkamer van het VMRI over het hoofddoekenverbod ten aanzien van leerkrachten in het provinciaal onderwijs als nieuwe maatstaf voor Europese rechtspraak

1. Inleiding: het spanningsveld tussen (exclusieve) neutraliteit, gevallen van discriminatie en vrijheid van godsdienstexpressie

Op 17 december 2025 bevestigde de Provincieraad van Oost-Vlaanderen een *algemeen* verbod op het dragen van religieuze, politieke of levensbeschouwelijke symbolen dat deze keer ingaat vanaf schooljaar 2026-2027.¹ Hoewel de maatregel oorspronkelijk al dit schooljaar (2025-2026) zou ingaan, werd de start door aanhoudende maatschappelijke en politieke weerstand verschoven naar het schooljaar 2026-2027.² Het verbod treft zowel leerlingen als leerkrachten, al gold voor dat laatste al een verbod sinds 1 september 2024 via een het aanvullend personeelsreglement voor de gesubsidieerde personeelsleden van de provinciale onderwijsinstellingen (art. 17).³ Het verbod houdt onder meer in dat leerkrachten in het officiële (lees: publieke) provinciale onderwijs geen religieuze of levensbeschouwelijke symbolen mogen dragen, behalve tijdens de levensbeschouwelijke vakken of bij andere activiteiten (uitgezonderd niet-levensbeschouwelijke lesopdrachten) die los staan van het levensbeschouwelijk vak (art. 17, § 2). Met deze keuze voor een ‘exclusief’ neutraliteitsbeleid⁴ treft de Provincieraad van Oost-Vlaanderen onder meer leerkrachten die een hoofddoek (hijab) dragen in niet-levensbeschouwelijke vakken.

Slechts zes dagen na het oordeel van de Geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI) op 11 december 2025⁵ vormt de beslissing van de Provincieraad een schril contrast met de bevindingen van dit instituut. Het bewuste oordeel betrof de specifieke casus van een leerkracht met een hijab binnen het provinciaal buitengewoon basisonderwijs in Oost-Vlaanderen. Voor een gedetailleerd feitenrelaas kan worden verwezen naar de hierboven opgenomen selectie uit het oordeel. Hoewel het VMRI optreedt als een quasi-gerechtelijke instantie, die niet-bindende

1. Specifiek voor het (buiten)gewoon secundair onderwijs (de zogenaamde ‘richtpunten’): Provincieraad, 17 december 2025, nr. 2025_PR_00288 en Provincieraad, 17 december 2025, nr. 2025_PR_00287. Openbaar te raadplegen via resp. www.raadpleeg-oost-vlaanderen.onlinesmartcities.be/zittingen/24.1203.8278.5836/agendapunten/25.1130.2869.1009 en <https://raadpleeg-oost-vlaanderen.onlinesmartcities.be/zittingen/24.1203.8278.5836/agendapunten/25.1130.4302.0037> (consultatie 6 januari 2026). Specifiek voor het basisonderwijs (de zogenaamde ‘kiempunten’): Provincieraad, 17 december 2025, nr. 2025_PR_00284. Openbaar te raadplegen via www.raadpleeg-oost-vlaanderen.onlinesmartcities.be/zittingen/24.1203.8278.5836/agendapunten/25.1127.9723.3148 (consultatie 6 januari 2026).
2. H. DE BOUVER (VRT NWS), Provincie Oost-Vlaanderen voert hoofddoekenverbod voor leerlingen in vanaf volgend schooljaar, ook Vooruit stemt voor, 17 december 2025, www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/12/17/hoofddoekenverbod-provincie-oost-vlaanderen-scholen-leerlingen/?fbclid=IwY2xjawOvyRZleHRuA2FibQlxMQBzcnRjBmFwcF9pZBAyMjlwMzcxNzg4MjAwODkyAAEe3h8d9v5XGvXbesrezHV3myUnD9Te0U60VrznfHlFZB0Is0fYQYQ0Cfbcul_aem_kotdC3eOWSgm5nVbyL379Q (consultatie 17 december 2025).
3. Deputatie, 27 juni 2024, nr. 2024_DEP_03589. Openbaar te raadplegen via www.raadpleeg-oost-vlaanderen.onlinesmartcities.be/zittingen/23.1030.8495.1627/agendapunten/24.0618.9246.2459.
4. Zie ook Provincieraad, 17 december 2025, nr. 2025_PR_00288. Openbaar te raadplegen via www.raadpleeg-oost-vlaanderen.onlinesmartcities.be/zittingen/24.1203.8278.5836/agendapunten/25.1130.2869.1009 (consultatie 6 januari 2026): “Dit houdt in dat er geen religieuze, politieke of levensbeschouwelijke symbolen zijn toegestaan tijdens het schoolleven (met uitzondering van lessen levensbeschouwing). Zo wordt indoctrinatie, groepsdruk en polarisatie vermeden, en krijgen alle leerlingen de kans om hun eigen identiteit te ontwikkelen in een omgeving vrij van sociale druk. Ouders die kiezen voor neutraal onderwijs mogen verwachten dat hun kinderen in een neutrale omgeving les krijgen, waarin de grondrechten van alle leerlingen worden beschermd, ook van hen die hun overtuiging niet zichtbaar willen maken. (...)”
5. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31.

oordelen geeft⁶, kwalificeerde de Geschillenkamer de behandeling van deze leerkrachte expliciet als discriminatie.

Juridisch maakt het VMRI een cruciaal onderscheid tussen de periodes rondom de invoering van het algemeen verbod. Vóór de invoering (dit is vóór 1 september 2024) is sprake van directe discriminatie op grond van geloof bij gebrek aan een geschreven of ongeschreven regel die een algemeen verbod vastlegt. Volgens artikel 16, § 1 van het Gelijkekansendecreet⁷ is sprake van directe discriminatie wanneer iemand op grond van geslacht, seksuele oriëntatie, geloof of levensbeschouwing, handicap, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming ongunstiger wordt of zou worden behandeld dan iemand anders in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Dit mag enkel worden gerechtvaardigd door een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste (art. 25 Gelijkekansendecreet). In deze casus was hieraan niet voldaan. Ná de invoering (dit is ná 1 september 2024) is sprake van indirecte discriminatie op grond van geloof, zogenaamd ras en nationale of etnische afstamming (door het VMRI benoemd als ‘intersectionele discriminatie’). Dit doet zich volgens artikel 16, § 2 van het Gelijkekansendecreet voor wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaald beschermend ‘kenmerk’ bijzonder benadeelt. Een dergelijke maatregel is slechts toegestaan als deze objectief wordt gerechtvaardigd door drie cumulatieve voorwaarden: er is (1) een legitiem doel en de middelen daartoe zijn (2) passend en (3) noodzakelijk (art. 16, § 2 Gelijkekansendecreet). In deze casus was hieraan niet voldaan.

Tevens moet worden nagegaan in hoeverre de inmenging op de vrijheid van godsdienst, zijnde de *uiting* van een geloof volgens het Gelijkekansendecreet⁸, als relatief recht gerechtvaardigd kan worden bevonden. De criteria voor rechtmatige beperkingen zijn uitdrukkelijk vervat in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de EU (Handvest).⁹ Het EVRM en het Handvest, samen

met de interpretatie daarvan in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU), kunnen in artikel 19 van de Belgische Grondwet worden gelezen.

Wij betogen hierna dat het (niet-bindende) oordeel van het VMRI geen “slap koord” is, maar een “draad van Ariadne”, omdat dit een aantal belangrijkere en leidende beginselen meegeeft. Hoewel nationale gerechtshoven zich spiegelen aan de Europese rechtspraak, biedt de ruime beoordelingsmarge die de Europese gerechtshoven in deze materie laten (bij gebrek aan een Europese consensus) een unieke kans voor een *bottom-up*-aanpak. Het oordeel van het VMRI kan als zodanig voor zowel Luxemburg als Straatsburg (respectievelijk het HvJ EU en het EHRM) als maatstaf dienen. Deze stelling wordt nader uitgewerkt in de bespreking van de Luxemburgse (2) en de Straatsburgse toets (3). Daarnaast belichten we de houdbaarheid van dit oordeel vanuit een rechtsfilosofisch perspectief (4). We sluiten af met een conclusie (5).

2. De Luxemburgse toets (HvJ EU): het VMRI geeft de Luxemburgse theorie objectieve tanden en voegt intersectionaliteit toe

Het HvJ EU benadert dergelijke zaken vanuit Richtlijn 2000/78/EG¹⁰ tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. In een reeks prejudiciële arresten, van *Achbita*¹¹ en *Bougnaoui*¹² (beide uit 2017) tot de meer recente zaken *Wabe/Müller*¹³ (gevoegde zaak uit 2021), *L.F.*¹⁴ (2022) en *OP*¹⁵ (2023), heeft het Hof een specifiek kader uitgezet ten aanzien van symbolen in arbeidsrelaties.¹⁶ Daarbij is vooral het arrest *OP* van bijzonder belang voor deze casus; waar de voorafgaande arresten hoofdzakelijk betrekking hadden op *private* arbeidsrelaties ziet *OP* specifiek op de neutraliteitsverplichting binnen een *publieke* arbeidsrelatie.

Niettemin markeert de genoemde rechtspraak een cruciale evolutie. Waar het HvJ EU in zaken als *Achbita* neutraliteit nog als een legitiem doel ‘op zich’ aanvaardde, stelt het sinds *Wabe/Müller* striktere eisen.¹⁷ Voortaan geeft het HvJ EU meer bepaald een

6. Voor meer info over de oprichting en werking van het VMRI, zie P. CANNOOT en T. MOONEN, “Het Vlaams Mensenrechteninstituut: een verrijking van het Belgische mensenrechtenlandschap?”, *TvMR* 2023, nr. 1, p. 4-7, p. 4, 5. Cannoot en Moonen spreken van “quasi-jurisdictionele geschillenbeslechting” in gevallen waarin bemiddeling geen resultaat heeft opgeleverd.

7. Gelijke kansendecreet, Decr. 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijke kansen- en behandelsbeleid, *BS* 23 juli 2008.

8. Hier verwijst het VMRI in voetnoot nr. 7 naar HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15 (Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding tegen G4S Secure Solutions NV), overw. 28.

9. Deze opsomming is niet-limitatief; wij beperken ons tot de juridische kaders die relevant zijn voor deze noot.

10. Richtl. 2000/78/EG Raad van 27 november 2000 tot instelling van een Algemeen Kader voor Gelijke Behandeling in Arbeid en Beroep, *Pb.L.* 2000, 303, p. 16.

11. HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15 (Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding tegen G4S Secure Solutions NV).

12. HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15 (Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l’homme (ADDH) tegen Micropole SA).

13. HvJ EU 15 juli 2021, C-804/18 en C-341/19 (IX tegen Wabe en MH Müller Handels GmbH tegen MJ).

14. HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20 (L.F. tegen S.C.R.L.).

15. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 21, vn. nr. 30; HvJ EU 28 november 2023, C-148/22 (OP tegen gemeente Ans), overw. 41.

16. Zie ook S. DEVRIENDT, *Inhoud geven aan levensbeschouwelijke diversiteit via Vlaams officieel onderwijs: van theorie naar praktijk*, Antwerpen, Boom juridisch, 2023, p. 1-501, p. 224-241.

17. Dorssemont stelt dat “in Achbita het Hof de indruk [gaf] er voettoets vanuit te gaan dat een neutraliteitsbeleid per se een legitieme doelstelling vormde (...), het Hof bouwt nu ook voor de legitieme doelstellingen die indirecte discriminatie rechtvaardigen een stuk objectiviteit in”; zie F. DORSEMONT, “Vrijheid van religie voor werknemers. Nog mogelijk in het post-Achbita-tijdperk?”, *NjW* 2021, nr. 450, p. 750-765, p. 756; F. DORSEMONT, “Hof van Justitie bevestigt Achbitadoctrine, maar genuanceerd”, *De Juristenkrant* 2021, vol. 24, nr. 435, p. 2-3, p. 3. Dit standpunt kan ook worden afgeleid uit HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20 (L.F. tegen S.C.R.L.), overw. 40-41.

concrete invulling aan de drie cumulatieve voorwaarden ter rechtvaardiging van indirecte discriminatie: de aanwezigheid van een legitiem doel (1) en het vereiste dat de middelen om dat doel te bereiken zowel passend (2) als noodzakelijk (3) zijn (art. 2, lid 2, b), i) Richtlijn 2000/78/EG). Een werkgever moet volgens de zaak *Wabe/Müller*¹⁸ aantonen dat het neutraliteitsbeleid (en dus met betrekking tot 1) beantwoordt aan een “werkelijke behoefte”. Dit houdt in dat de werkgever de nadelige gevolgen moet bewijzen die hij zonder dit beleid zou ondervinden, waarbij onder meer rekening kan worden gehouden met de legitieme verwachtingen van klanten of gebruikers. Bovendien moet (met betrekking tot 2) het beleid coherent (van toepassing op *alle* symbolen) en systematisch (voor alle werknemers) worden toegepast ten aanzien van werknemers die worden geacht visueel contact te hebben met klanten¹⁹ en mag (met betrekking tot 3) het verbod niet verder gaan dan strikt noodzakelijk gezien de ware omvang en ernst van de nadelige gevolgen die de werkgever met het verbod tracht te vermijden. Zoals verduidelijkt in *L.F.*, een zaak die niet is vermeld in het oordeel van het VMRI, is deze strengere uitleg bedoeld om misbruik van neutraliteitsbeleid ten nadele van werknemers die vanwege religieuze geboden bepaalde kledingvoorschriften volgen te voorkomen en tolerantie, respect en acceptatie van meer diversiteit principieel aan te moedigen.²⁰

Het VMRI versterkt de Luxemburgse theorie op twee cruciale punten:

1. Hoewel auteurs als Vickers²¹ en Howard²² de evolutie sinds *Wabe/Müller* positief onthaalden – omdat neutraliteit ‘als zodanig’ niet langer volstaat als rechtvaardiging voor indirecte discriminatie – blijft de praktijk weerbarstig. Het HvJ EU oordeelt bijvoorbeeld in

de zaak *Wabe/Müller* dat het “vermijden van sociale conflicten” een werkelijke behoefte van de werkgever kan vormen, waarbij de bewijslast bij de werkgever ligt.²³ In die afweging kan volgens het Hof met name rekening worden gehouden met de rechten en legitieme verwachtingen/wensen van klanten of gebruikers.²⁴ In de praktijk creëert dit echter een aanzienlijke invulruimte voor werkgevers, waarbij Howard erop wijst dat volgens het HvJ EU zelfs ‘economische nadelen’ lijken te volstaan en weinig rekening wordt gehouden met onderliggende stereotypen.²⁵ Princen concludeert dat de wensen van klanten of gebruikers nooit een objectieve rechtvaardiging voor een neutraliteitsbeleid kunnen vormen en voert aan dat het de voorkeur had verdiend dat het HvJ EU juist expliciet had verklaard dat een dergelijk beleid nooit gestoeld kan zijn op de (mogelijk) discriminatoire wensen als legitieme doelstelling.²⁶ McRae merkt anno 2021 nuchter op dat het HvJ EU uitsluitingspraktijken op de werkplek niet volledig beëindigt en niet beantwoordt aan de wensen van sommige commentatoren, maar in de huidige onvoorspelbare Europese context waarschijnlijk de grootst mogelijke stap zet die een internationaal gerechtshof kan nemen.²⁷

Het VMRI lijkt deze kritiek op de Europese praktijk echter te adresseren door concreet bewijs te eisen.²⁸ Hiermee geeft het invulling aan een standaard die het HvJ EU in theorie weliswaar voorstaat (zoals in de zaak *Wabe/Müller*) maar die in de praktijk versoepelt. Curieus is echter dat het VMRI de eis voor dit concrete bewijs niet onder de ‘werkelijke behoefte’ (met betrekking tot 1, de legitieme doelstelling, in de zaak *Wabe/Müller*²⁹) schaaft, maar deze expliciet koppelt aan de noodzakelijkheidstoets. Een niet-aandachtige lezer zou de passage waarin de Geschillenkamer het voorkomen van druk op leerlingen

18. HvJ EU 15 juli 2021, C-804/18 en C-341/19 (IX tegen Wabe en MH Müller Handels GmbH tegen MJ), overw. 70.

19. *Ibid.*, samengelezen met HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15 (Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding tegen G4 S Secure Solutions NV), overw. 40-41.

20. HvJ EU 13 oktober 2022, C-344/20 (L.F. tegen S.C.R.L.), overw. 41.

21. L. VICKERS, Religious Discrimination and Headscarves – Take Two, 29 juli 2021, www.ohrh.law.ox.ac.uk/religious-discrimination-and-headscarves-take-two/ (consultatie 5 januari 2026). Vickers formuleert een aantal kritiekpunten, maar is toch overwegend positief. Zij vindt dat het HvJ EU de nationale rechtbanken sterker heeft aangespoord, wat wijst “op voorzichtige stappen in de richting van een meer inclusieve benadering door het Hof inzake minderheidsgodsdiensten”.

22. Howard formuleert eveneens een aantal kritiekpunten, maar is ook positief. Zij is van mening dat “although the judgment does, indeed, allow employers to ban the wearing of hijabs at work, it does so under certain conditions and contains some positive developments in clarifying its previous judgments in headscarf cases (Achbita and Bougnaoui), (...) in this sense, the judgment presents a small indication that the ECJ is moving – even if very slowly – towards more protection of Muslim hijab-wearing employees”; zie E. HOWARD, German headscarf cases at the ECJ: a glimmer of hope?, 26 juli 2021, www.europeanlawblog.eu/2021/07/26/german-headscarf-cases-at-the-ecj-a-glimmer-of-hope/ (consultatie 5 januari 2026).

23. HvJ EU 15 juli 2021, C-804/18 en C-341/19 (IX tegen Wabe en MH Müller Handels GmbH tegen MJ), overw. 76.

24. *Ibid.*, overw. 56.

25. “In *Müller and Wabe*, the ECJ also appears to suggest that, where an employer restricts the worker’s freedom of religion by imposing neutrality rules, the employer must prove economic harm as part of the justification and proportionality test for indirect discrimination”, E. HOWARD, German headscarf cases at the ECJ: a glimmer of hope?, 26 juli 2021, www.europeanlawblog.eu/2021/07/26/german-headscarf-cases-at-the-ecj-a-glimmer-of-hope/ (consultatie 5 januari 2026), verwijzend naar HvJ EU 15 juli 2021, C-804/18 en C-341/19 (IX tegen Wabe en MH Müller Handels GmbH tegen MJ), overw. 85. In overw. 85 gebruikt het HvJ EU de volgende bewoordingen “het risico op daadwerkelijke problemen binnen de onderneming of op inkomstenverlies”.

26. S. PRINCEN, “Een objectieve rechtvaardiging van neutraliteitsbeleid door private werkgevers. Een jurisprudentielijn die zichzelf in de staart bijt”, *NTM/NJCM-Bull.* 2025, vol. 50, nr. 1, p. 7-20, p. 20.

27. “(...) [T]his underlines how the Court has maintained its cautious approach in its area. This seems justifiable. Amending the Framework Directive would need the unanimous consent of all Member States. If the Court were to get its interpretation wrong the chances of remedying this politically are very low”, R. MCCREA, Headscarves at work: the Court of Justice clarifies when employers can ban them, 17 juli 2021, www.eulawanalysis.blogspot.com/2021/07/headscarves-at-work-court-of-justice.html (consultatie 5 januari 2026). Vgl. R. MCCREA, “Justifiable Caution. The Approach of the Court of Justice to Religion in the Context of Rapid Change”, 17 december 2025, www.verfassungsblog.de/justifiable-caution/ (consultatie 13 januari 2026). Anders: M. VAN DEN BRINK, “When Caution is Justified The EU Court of Justice and the Right to Be Free from Religious Discrimination”, 12 januari 2026, www.verfassungsblog.de/when-caution-is-justified/ (consultatie 13 januari 2026).

28. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 19.

29. HvJ EU 15 juli 2021, C-804/18 en C-341/19 (IX tegen Wabe en MH Müller Handels GmbH tegen MJ), overw. 64 en 70.

en onderwijsneutraliteit als ‘legitieme doelstellingen’ aanmerkt³⁰, kunnen interpreteren als een erkenning van die doelstellingen *als zodanig*. Wie het oordeel in zijn geheel bestudeert, ziet in dat het VMRI pas overtuigd is wanneer er concreet bewijs is voor een ‘werkelijke behoefte’ in die specifieke context, een behoefte dat de lezer echter zelf uit de volledige argumentatie moet afleiden.

Met een beroep op het arrest *OP* betoogt het VMRI, tot slot, dat de verantwoordelijkheid voor een strikte evenredigheidsstoets bij de nationale instanties ligt, zoals de Geschillenkamer van het VMRI zelf.³¹ Ook hier benadrukt het VMRI dat een dergelijke beoordeling enkel kan plaatsvinden op basis van concreet bewijs.³²

2. Het VMRI kiest voor een intersectionele benadering. Het erkent expliciet dat een hoofddoekenverbod (binnen een algemeen verbod dat religieuze en levensbeschouwelijke symbolen verbiedt) niet enkel over indirecte discriminatie op basis van geloof of levensbeschouwing gaat, maar ook indirecte discriminatie vormt op grond van geslacht, zogenaamd ras én nationale of etnische afstamming.³³ Hiermee adresseert het VMRI de specifieke benadeling van moslimvrouwen die in de genoemde rechtspraak van het HvJ EU onterecht onderbelicht bleef.³⁴ Het Hof baseerde zich in de genoemde eerdere zaken namelijk op een strikt formeel argument. Omdat de verwijzende rechters (prejudiciële verwijzingen) enkel hadden verwezen naar Richtlijn 2000/78/EG – die geslacht niet als grond bestrijkt – achtte het Hof zich niet geroepen om de kwestie te toetsen aan andere relevante juridische kaders. Hierdoor bleven de aspecten van gender (Richtlijn 2006/54/EG³⁵)³⁶ en ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG³⁷)³⁸ buiten beschouwing.

In plaats van een “slap koord” kan het oordeel van het VMRI voor het HvJ EU eerder worden gezien als een “draad van Ariadne” als alternatief voor de huidige golf van exclusieve neutraliteit, doordat het VMRI de Luxemburgse theorie objectieve tanden geeft en er een intersectionele dimensie aan toevoegt.

3. De Straatsburgse toets (EHRM): voorbij de schaduw van de zaak *Dahlab*

De houdbaarheid van het oordeel kan worden getoetst aan de zaak *Dahlab t. Zwitserland* (2001)³⁹, een arrest dat door de provincie in de procedure werd aangehaald. De zaak *Dahlab* handelt over het verbod voor een leerkracht in een lagere Zwitserse publieke school om een hoofddoek te dragen.⁴⁰ Het EHRM oordeelde destijds dat dit verbod gerechtvaardigd was ter bescherming van jonge kinderen tegen de vermeende proseliterende werking van dit “krachtige externe symbool” (“*powerful external symbol*”)⁴¹, waardoor geen schending van het EVRM werd vastgesteld.

Hoewel Bremdal terecht opmerkt dat sinds het arrest *Dahlab* een “rimpeleffect” (“*ripple effect*”) is ontstaan in de EHRM-rechtspraak (een metafoor voor de uitdeinende invloed van een eenmalige beslissing, in casu *Dahlab*, vergelijkbaar met kringen die over een wateroppervlak uitdijen nadat er een steen in is geworpen)⁴², betoogt het VMRI dat *Dahlab* niet zomaar als dé standaard kan worden beschouwd. Zelfs indien men het arrest als standaard zou nemen (*quod non*), wijst het VMRI op de beperkte *erga-omnes*-werking ervan.⁴³ Een cruciaal punt in deze weerlegging is de interpretatie van de beoordelingsmarge (*margin of appreciation*). Het VMRI stelt dat de ruime beoordelingsmarge die het EHRM aan staten laat (zoals *in casu* in de zaak *Dahlab*) zich uitsluitend situeert in de verhouding tussen de nationale instanties (zoals de Geschillenkamer van het VMRI) en het supranationale niveau (het EHRM). Volgens het VMRI mag deze marge dan ook “niet worden overgezet naar de verhouding tussen de nationale (quasi-)gerechtelijke instanties en de wetgevende of uitvoerende macht”.⁴⁴ Hiermee ‘claimt’ het VMRI, als nationale (quasi-)gerechtelijke instantie, de ruimte om een eigen, strikte evenredigheidsafweging te maken. Opmerkelijk is dus dat het VMRI *in casu* niet ingaat op de geldende rechtspraak van *nationale* gerechtelijke instanties inzake de handhaving van Vlaams discriminatierecht in combinatie met de onderwijsneutraliteit die wordt ingeroepen tegenover leerkrachten in het publiek

30. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 19, 1, eerste en tweede alinea.

31. *Ibid.*, p. 21, vn. nr. 30; HvJ EU 28 november 2023, C-148/22 (OP tegen gemeente Ans), overw. 41.

32. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 22.

33. *Ibid.*, p. 23.

34. Over een gebrek aan erkenning en toepassing van de ‘multiple discrimination’-theorie, en specifiek aan genderperspectief (dit zou de combinatie godsdienst én gender impliceren) in de rechtspraak van het HvJ EU, zie A. GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, “Unveiling Complex Discrimination at the Court of Justice of the European Union: the Islamic Headscarf at Work”, *Feminist Legal Studies* 2021, vol. 29, p. 205-230, p. 215, 227.

35. Richtl. 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep, *Pb.L.* 2006, 204, p. 23.

36. HvJ EU 28 november 2023, C-148/22 (OP tegen gemeente Ans), overw. 48.

37. Richtl. 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb.L.* 2000, 180, p. 22.

38. HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15 (Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l’homme (ADDH) tegen Micropole SA), overw. 18-19.

39. EHRM (Kamer, decision) *Dahlab* tegen Zwitserland (App nr. 42393/98), 15 februari 2001.

40. Zie ook S. DEVRIENDT, *Inhoud geven aan levensbeschouwelijke diversiteit via Vlaams officieel onderwijs: van theorie naar praktijk*, Antwerpen, Boom juridisch, 2023, p. 1-501, p. 199-204.

41. EHRM (Kamer, decision) *Dahlab* tegen Zwitserland (App nr. 42393/98), 15 februari 2001, p. 12.

42. P. BREMDAL, “What’s in a Scarf? On the Ripple Effect of the ECtHR’s Case Law” (in: Hedvig Bernitz en Victoria Enkvist (red.), *Freedom of Religion. An Ambiguous Right in the Contemporary European Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 61-74, p. 61.

43. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, pp. 20-21.

44. *Ibid.*, p. 21, verwijzend in noot nr. 27 naar een Lecture van Spielmann, voormalig President van het EHRM.

onderwijs in het bijzonder.⁴⁵ Het VMRI focust daarentegen op de ruimte die de Europese rechtspraak haar biedt. Zodoende bouwt het VMRI onzes inziens aan een *eigen gezaghebbende* rol, juist omdat haar oordelen niet bindend zijn.⁴⁶

Er zijn fundamentele verschillen die het oordeel van het VMRI over een eigen, strikte evenredigheidsafweging versterken tegenover de zaak *Dahlab*:

- 1) Ten aanzien van de evenredigheidstoets met betrekking tot druk op leerlingen hanteert het VMRI een tweeledige argumentatie:
 - a) Het VMRI benadrukt dat een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen de handelingen, houdingen en uitspraken van leerkrachten enerzijds en het dragen van levensbeschouwelijke symbolen anderzijds.⁴⁷ Het loutere dragen van een hoofddoek (of een ander religieus symbool) kan volgens het VMRI op zichzelf niet worden beschouwd als dat het een “zodanig verstrekkende invloed” uitoefent dat het leerlingen van hun godsdienstvrijheid zou beknotten, evenals de uitoefening door de ouders van hun recht om de godsdienstige opvoeding van hun kinderen zou bepalen.⁴⁸
 - b) In samenhang gelezen met i., 1 stelt het VMRI vast dat in deze casus niet *afdoende bewezen* is dat de leerkracht wanneer zij een hoofddoek (of ander religieus symbool) draagt een “zodanig verstrekkende invloed” uitoefent op de leerlingen.⁴⁹ In de zaak *Dahlab* eiste het EHRM geen concreet bewijs van invloed, ook al speelden geen feitelijke klachten van ouders, leerlingen of de inspectie, maar baseerde het Hof zich op loutere speculaties van het schoolbestuur over de krachtige externe symboliek van de hoofddoek.⁵⁰ Het VMRI beslist daarentegen dat de vermeende druk op leerlingen, bij gebrek aan afdoende bewijs, de maatregel onvoldoende rechtvaardigt en bijgevolg onevenredig maakt.⁵¹

- 2) Ten aanzien van de evenredigheidstoets met betrekking tot de onderwijsneutraliteit hanteert het VMRI een driedelige argumentatie:
 - a) Het VMRI stelt vast dat de impact van een algemeen verbod op de betrokken leerkrachten (en anderen in vergelijkbare positie) aanzienlijk is. Zij worden voor de zware keuze gesteld om ofwel een belangrijk deel van hun identiteit op te geven, of hun werk te verliezen.⁵² In lijn met de kritiek van auteurs als Benfquih lijkt het VMRI dus voor een *insiderperspectief* te pleiten.⁵³ Voor veel moslimvrouwen is de hoofddoek immers een dagelijkse uiting van hun overtuiging (*praxis*) en geen symbool van fundamentalisme.⁵⁴ Het negeren van deze betekenis veralgemeent de ervaring van de leerkrachten, zoals in het arrest *Dahlab* wél is gebeurd.⁵⁵
 - b) Een ander punt van verschil met de Straatsburgse rechtspraak is de waarde die wordt gehecht aan de duur van de indiensttreding.⁵⁶ In de zaak *Dahlab* was de leerkracht niet aangeworven met hoofddoek maar werkte zij al drie jaar incidentvrij met haar hoofddoek, een feit dat het EHRM destijds irrelevant achtte voor zijn beoordeling.⁵⁷ In de huidige casus was de leerkracht echter aangeworven met hoofddoek en werkte zij reeds één jaar en 27 dagen (door het VMRI benoemd als een “geruime tijd”) zonder enig incident voordat zij hierop werd aangesproken.⁵⁸ Ook duidt het VMRI dat de provincie geen inhoudelijke opmerkingen had over de kwaliteit van de leerkrachten haar werk.⁵⁹ Voor het VMRI lijkt deze succesvolle diensttijd het levende bewijs te vormen dat een hoofddoek en een neutrale professionele houding in de praktijk perfect kunnen samengaan.
 - c) Ten slotte beslist het VMRI dat de neutraliteit van het onderwijs primair wordt gewaarborgd door onder meer de “inhoud van het onderwijs en het discours van de school, en de uitspraken en

45. Voor een overzicht van de rechtspraak: S. SMET, “Grondwettelijke interpretatie van het neutraliteitsbeginsel in de onderwijscontext: een schild of een zwaard?”, *TORB* 2020-21, nr. 4, p. 293-319, p. 312-319 (in het bijzonder p. 313-315 over leerkrachten in het officieel/publiek onderwijs). Hoewel deze bijdrage de recente ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de Belgische (arbeids)rechtspraak, waaronder die naar aanleiding van prejudiciële vragen, niet includeert, blijft zij onverminderd erg richtinggevend. Voor de verhouding leerling-leerkracht, zie ook: P. LOOBUYCK, “Tussen vrijheid en verbod Elementen voor een genuanceerd, proportioneel en gedifferentieerd beleid rond levensbeschouwelijke symbolen in het onderwijs” *TORB* 2024-25, nr. 5, p. 319-330.

46. “Aangezien de oordelen niet bindend zijn, zal weliswaar grondig gebouwd moeten worden aan gezag”; zie A. D’ESPALLIER, “Het Vlaams Mensenrechteninstituut: vertrouwd bemiddelen, nagelnieuw oordelen”, *TvMR* 2023, nr. 1, p. 14-20, p. 20.

47. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 22.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. D. MCGOLDRICK, “Religious Symbols and State Regulation: Assessing the Strategic Role of the European Court of Human Rights” in J. TEMPERMAN, T.J. GUNN en M.D. EVANS (red.), *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Belief: The 25 Years since Kokkinakis*, Boston, Brill, 2019, p. 335-366, p. 342.

51. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 22, 23.

52. *Ibid.*, p. 22.

53. Y. BENFQUIH, “Recht doen aan de hoofddoek. Een postkoloniale feministische blik” in E. BREMS, P. CANNOOT en L. STEVENS (eds.), *Recht & Gender in België – 10 jaar later*, Brugge, die Keure, 2021, p. 385-405, p. 403. Benfquih stelt dat “met betrekking tot de betekenis van het religieuze symbool of de religieuze praktijk in kwestie, dit rechtens ertoe [zou] moeten nopen een objectieve benadering te vermijden maar daarentegen zo veel mogelijk een insiderperspectief voorop te stellen”.

54. T. LOENEN, “Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?”, *NTM/NJCM-bull.* 2011, p. 851-869, p. 851 e.v. Zie ook M.S. BERGER, “Lachiri/België: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijft worstelen met de hoofddoek”, *TvRRB* 2019, vol 10, nr. 3, p. 61-67, p. 61-67.

55. “Het is zeer te betreuren dat het Hof [EHRM in de zaak *Dahlab*] zich blijkbaar niet de moeite heeft gegeven om zich vanuit het perspectief van de betreffende vrouwen in de betekenis van de hoofddoek te verdiepen”; zie T. LOENEN, “Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?”, *NTM/NJCM-bull.* 2011, p. 851-869, p. 851 e.v.

56. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 22.

57. T. LOENEN, “Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?”, *NTM/NJCM-bull.* 2011, p. 851-869, p. 851 e.v.

58. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 22-23.

59. *Ibid.*, p. 22-23.

gedragingen van het schoolpersoneel”.⁶⁰ Deze elementen hebben meer impact op de neutraliteit van het onderwijs dan de loutere kledingkeuze van een leerkracht(e) die een individuele overtuiging tot uiting brengt, aldus het VMRI.⁶¹ Aangezien geen concreet bewijs is geleverd dat het dragen van de hoofddoek in deze specifieke context een invloed heeft op de neutraliteit van het onderwijs, wegen de door de provincie aangevoerde belangen niet op tegen de ingrijpende impact (zie ook ii., 1) voor de leerkracht.⁶²

Hoewel het oordeel van het VMRI eerder als een “draad van Ariadne” kan worden gezien, vertoont het op twee punten een kwetsbaarheid. Zo is er een spanning met het veranderlijke beginsel van een *publieke* werkgever; dit kwetsbare punt wordt hierna uitvoeriger geanalyseerd. Het meest kwetsbare punt (een zogenaamd “slap koord”) bevindt zich volgens ons bij de vergelijking van de doelgroep met die in de zaak *Dahlab*. In de zaak *Dahlab* was de zeer jonge leeftijd van de leerlingen (4 tot 8 jaar) immers een doorslaggevend argument voor het EHRM om de beperking van de (uiting van) godsdienstvrijheid toe te staan.⁶³ De huidige casus geeft geen uitsluitsel over de exacte leeftijd van de betrokken leerlingen, noch over het specifieke type buitengewoon basisonderwijs (dit bepaalt de speciale zorg die de leerlingen nodig heeft)⁶⁴ dat van toepassing is. Niet uit te sluiten is dat zij binnen de door Straatsburg gehanteerde leeftijdscategorie (4 tot 8 jaar) vallen. Bovendien kan worden aangevoerd dat *oudere* kinderen (8 tot 12 jaar of ouder), vanwege hun verstandelijke beperking (dit is type 2)⁶⁵, in een relevant opzicht gelijkenis vertonen met ‘reguliere’ kinderen van een jongere leeftijd, voor zover van toepassing. In die optiek zijn zij mogelijk niet significant verschillend van de kwetsbare groep van 4 tot 8 jaar waarover het EHRM zich in het arrest *Dahlab* boog. De provincie voert ook aan dat het aannemelijk is dat leerlingen binnen het buitengewoon basisonderwijs juist méér beïnvloedbaar zijn door de uiterlijke symbolen van hun leerkrachten.⁶⁶ Deze argumenten (de verstandelijke vermogens en verhoogde beïnvloedbaarheid) vormen de grootste uitdaging voor de houdbaarheid van het VMRI-oordeel onder de Straatsburgse toetsing. Het EHRM bevestigde in de zaak *Çiftçi t. Turkije* (2004) – een arrest waarin het Hof in zijn redenering expliciet terugrijpt

naar *Dahlab* – dat de staat de uitoefening door de ouders van hun recht om de godsdienstige opvoeding van hun kinderen te bepalen niet impacteert wanneer nationale regulering het belang van de bescherming van jonge kinderen dient.⁶⁷ Volgens het Hof weegt de noodzaak om mogelijke indoctrinatie van minderjarigen te beperken op een leeftijd waarop zij “veel vragen stellen” (“*an age when they wonder about many things*”) en “gemakkelijk beïnvloedbaar zijn” (“*they may be easily influenced*”) zwaarder dan de onbelemmerde uitoefening van het recht van de ouders.⁶⁸

Een slap koord tekent zich ook af daar waar de *publieke* werkgever het veranderlijke beginsel inroept. Het Grondwettelijk Hof vermeldt de “voordelen” die het statuut kenmerkt ten opzichte van de arbeidsovereenkomst, zoals “de grotere vastheid van betrekking of de pensioenregeling”, naast de “nadeelen” zoals “het veranderlijke beginsel, de discretie- en neutraliteitsplicht of de regeling inzake de cumulatie of de onverenigbaarheden”.⁶⁹ Met andere woorden, (onder meer) het veranderlijke beginsel is eigen aan het statutaire dienstverband. Het VMRI gaat hier niet op in, maar een geruime tewerkstelling met hoofddoek (zie ii., 2) biedt geen verworven recht in het licht van het veranderlijke beginsel dat geldt ten aanzien van de leerkrachten (*in casu* is zij vast benoemd sinds 1 januari 2024, dit is 8 maanden vóór het algemeen verbod inging; zie 1). Het veranderlijke beginsel betekent dat een “statutair personeelslid (...) dient te aanvaarden dat zijn ambt of elementen van zijn statuut, alsook de organisatie van de dienst, eenzijdig kunnen worden gewijzigd (...)”.⁷⁰ Dit recht van de overheid om *op elk moment* de spelregels aan te passen, vloeit volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, voort uit de noodzaak om steeds te kunnen voldoen aan de wisselende eisen van het algemeen belang.⁷¹

4. Een analyse van ‘neutraliteit’

Het voorafgaande is aanleiding om vanuit het staatsrecht een aantal vragen te stellen, waarbij men tevens op het domein van de rechtsfilosofie geraakt. Gegeven de aard van de bijdrage en de beoogde omvang zullen we ons concentreren op de meest saillante punten. Onder het – overkoepelende – thema van (onderwijs) neutraliteit kunnen de verschillende rechten, belangen en perspectieven worden behandeld alsook de

60. *Ibid.*, p. 23.

61. *Ibid.*

62. *Ibid.*

63. EHRM (Kamer, decision) *Dahlab* tegen Zwitserland (App nr. 42393/98), 15 februari 2001, p. 13.

64. Naar het buitengewoon lager onderwijs, www.vlaanderen.be/onderwijs-en-vorming/ondersteuning-en-begeleiding-voor-leerlingen-cursisten-en-studenten/basis-en-secundair-onderwijs/buitengewoon-onderwijs/buitengewoon-lager-onderwijs (consulatie 16 februari 2026).

65. *Ibid.*

66. VMRI 11 december 2025, nr. 2025-31, p. 10.

67. In deze zaak ging het om het reguleren van een minimumleeftijd (twaalf jaar) waarop ouders hun kinderen konden inschrijven voor privé-korancursussen; zie EHRM (decision) *Çiftçi* tegen Turkije (App nr. 71860/01), 17 juni 2004.

68. *Ibid.*

69. GwH 12 mei 2010, nr. 54/2010, B.5.2; GwH 6 juli 2017, nr. 86/2017, B.6.2; GwH 22 februari 2018, nr. 22/2018, B.6; GwH 5 juli 2018, nr. 84/2018, B.9; GwH 23 maart 2023, nr. 52/2023, B.7.2.

70. GwH 5 juni 2025, nr. 85/2025, B.29.6; GwH 29 januari 2026, nr. 15/2026, B.16.

71. Adv.RvS 7 maart 2022, nr. 70.956/2 van punt 2.

spanning die daartussen kan bestaan. De specifieke – met elkaar verband houdende – kwesties waarop we zullen ingaan zijn de vrijheid van godsdienst en de (te beschermen) positie van leerlingen.

Voor een evaluatie van de positie van de leerkrachten is een beschouwing van Rawls' theorie over neutraliteit zinvol, waarbij het uiteraard niet mogelijk is om alle aspecten te beschouwen, laat staan de andere evaluaties die over het begrip zijn verschenen. Rawls presenteert verschillende invullingen van 'neutraliteit'; voor de onderhavige analyse is 'neutrality of aim' van belang, namelijk neutraliteit van instellingen en beleid "(...) in the sense that they can be endorsed by citizens generally as within the scope of a public conception."⁷² Dit klinkt abstract, maar gelukkig illustreert Rawls wat hij bedoelt. Van belang is dat hij daarbij aangeeft dat de staat geen omvattende doctrine ('comprehensive doctrine')⁷³ mag bevoordelen of propageren en (in beginsel) ook niets mag doen wat ertoe leidt dat individuen een bepaalde opvatting aanvaarden.⁷⁴

Hoe moet de casus worden beoordeeld met deze opvatting van neutraliteit in gedachten? De islam kan worden gekwalificeerd als een omvattende doctrine, maar van belang is dat de zaak betrekking had op het dragen van een hoofddoek door de leerkrachten en niet op het prediken van haar geloof. Dat is een relevant punt in het kader van de relevante belangenafweging. Het dragen van de hoofddoek als zodanig is immers niet de doorslaggevende factor, zoals door het VMRI is vastgesteld, in afwijking van het oordeel in de zaak *Dahlab*.

Daarnaast is het de vraag of het alternatief daadwerkelijk neerkomt op neutraliteit. Dat alternatief is het kader dat wél aanvaard zou worden, dus waarin de leerkracht (zonder hoofddoek) zou doceren. Dat kader heeft geen betrekking op het onderwijs zelf, voor zover dat niet-levensbeschouwelijke vakken betreft, zoals wiskunde, maar op bepaalde beginselen die 'algemeen aanvaard' geacht (mogen) worden te zijn. Dat men ervan mag uitgaan dat die bestaan, wordt duidelijk uit het gegeven dat ze onderdeel uitmaken van het *burgerschapsonderwijs* zoals dat in België en Nederland vorm krijgt; daarop wordt verderop ingegaan.

Laborde merkt op: "Broadly speaking, a state is neutral when it refrains from appealing to comprehensive values and draws instead on principles which all citizens can endorse, thereby – on a contractualist account of political justification – treating them with equal respect."⁷⁵ Het probleem dat een staat *als zodanig* geen opvattingen heeft, kan men terzijde schuiven

door er – terecht – op te wijzen dat de *rechtspersoonlijkheid* van de staat slechts mogelijk is door te spreken van de staat als *fictieve* entiteit, maar hoewel deze juridische fictie in de praktijk gewoonlijk geen complicaties oplevert, is datgene wat nu aan de orde is wél problematisch.

Dat probleem is dat men deze neutraliteit slechts op drie manieren kan bepalen. De eerste mogelijkheid is dat sprake is van neutraliteit in de zin dat een beroep wordt gedaan op absolute waarden, dus waarden die onafhankelijk van de mens bestaan en die de mens slechts hoeft te ontdekken om ze vervolgens in het recht vast te leggen. De tweede mogelijkheid is dat neutraliteit weliswaar niet absoluut is, maar wel objectief: deze bestaat niet onafhankelijk van de mens, maar er is wel een standaard die door ieder mens wordt erkend. De derde mogelijkheid is dat een meerderheidsstandpunt (mogelijk impliciet, dus zonder dat naar ieders opvatting is gevraagd) bepalend is.

Een probleem met de twee eerste opties is dat ze evident incorrect zijn; er bestaan immers verschillende perspectieven (en omvattende doctrines). (Daar komt wat betreft de eerste optie een bewijsprobleem bij wat betreft het aantonen van het bestaan van deze vorm.) Toegepast op de casus: als een van beide opties waar was, zou de casus niet eens aan de orde zijn, want dan zou er geen (relevant) verschil bestaan tussen de positie van de school en die van de leerkracht. Dan blijft de derde optie: de meerderheidsopvatting is bepalend. Dat is echter niet hetzelfde als neutraliteit. Natuurlijk kan men aanvoeren dat neutraliteit inhoudt dat (bijvoorbeeld) geen religieuze (en andere) symbolen mogen worden gemanifesteerd, maar dit geeft blijk van een oppervlakkige beschouwing. Men richt zich dan namelijk slechts op dit ene punt, terwijl veel beleid (al dan niet impliciet) gebaseerd is op een *bepaald* perspectief (en een *bepaalde* omvattende doctrine), of een aantal perspectieven die voldoende overeenstemmen. Te denken valt aan degenen die stellen dat onderscheid op grond van ras, handicap of geslacht niet is toegestaan op basis van een morele overtuiging; er zijn gegronde redenen om tegen onderscheid op (onder andere) deze gronden te pleiten, maar dat moet niet worden verward met neutraliteit.

Het is echter niet zo dat de meerderheidsopvatting (steeds) simpelweg bepalend is. Dat zou alleen het geval zijn als *democratie* in plaats van *democratische rechtsstaat* het kader vormde. Juist het rechtsstatelijke element biedt echter de ruimte voor de geloofsvrijheid, en in het bijzonder die van minderheden. In de spanning tussen de meerderheidsopvatting, het belang van de gelovige en de belangen van anderen

72. J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, NY, Columbia University Press, 2005 [1993], Lecture V, p. 192.

73. Namelijk een doctrine die bestaat uit ten minste een aantal *niet-politieke* waarden en deugden (J. RAWLS, *Political Liberalism*, Columbia University Press, 2005, Lecture V, p. 175).

74. J. RAWLS, *Political Liberalism*, Columbia University Press, 2005, Lecture V, p. 193.

75. C. LABORDE, "Secular Philosophy and Muslim Headscarves in Schools", *Journal of Political Philosophy* 2005, vol. 13, nr. 3, p. 305-329, p. 305, 306.

(zoals andere minderheden) moet worden vastgesteld wiens belang moet prevaleren. In de casus is slechts sprake van de manifestatie van een hoofddoek en te betogen valt, met een beroep op het schadebeginsel van Mill⁷⁶ of een soortgelijk beginsel⁷⁷, dat het zien van de hoofddoek geen schade oplevert en dat dit – desgewenst – eenvoudig te negeren valt, zoals men een ander kledingstuk kan negeren. Hier staat het belang van de gelovige tegenover; de vrijheid van religie zou hier moeten prevaleren.

Een bezwaar dat kan worden geuit is dat zojuist werd gezegd dat ‘men’ de hoofddoek kan negeren, terwijl het nu gaat om leerlingen. Dit is de geëigende plaats om over te gaan tot de behandeling van hun positie en daarmee op in de casus aan de orde gestelde kwestie van het vermijden van druk op leerlingen. Het oordeel van het VMRI dat het dragen van de hoofddoek als zodanig geen indicatie is van een daad van proslitisme is begrijpelijk: de leerkracht brengt slechts tot uitdrukking dat *zij* moslim is en niet, zolang ze zich daartoe beperkt, dat anderen dat ook moeten zijn. Degenen die vrezen dat de leerlingen daardoor misschien toch beïnvloed worden, moeten beseffen dat deze leerlingen zowel binnen als buiten de school ook leerkrachten en andere individuen tegenkomen die zich op een bepaalde manier uiten, in overeenstemming met een pluralistische samenleving, waardoor de – eventuele – mogelijkheid dat de confrontatie met een leerkracht die een hoofddoek draagt de kans vergroot dat ze zich zullen bekeren tot de islam wordt gerelativeerd, voor zover een dergelijke relativering al nodig is.

Hierbij is niet irrelevant, zo kan men stellen, dat de groep leerlingen bestond uit jongeren met bepaalde verstandelijke vermogens. Op het punt dat ze in het relevante opzicht niet per se verschillen van de leerlingen in de zaak *Dahlab* is al ingegaan. Cruciaal is dan of er een reden bestaat om te veronderstellen dat zij op een bepaalde manier zouden kunnen worden beïnvloed. Daarbij zou, wil men handelen zoals gebruikelijk is in het recht, men niet moeten uitgaan van (mogelijke) beïnvloeding tenzij het tegendeel is aangetoond (of de beïnvloeding evident is). Dat was een problematisch element in de zaak *Dahlab*, waar het enkele dragen van de hoofddoek problematisch geacht werd; dat was al voldoende om tot de conclusie te komen. Het VMRI kwam daarentegen tot een gebalanceerd oordeel door ten eerste onderscheid te maken tussen het dragen van de hoofddoek en het bestaan van handelingen van de leerkrachten en ten

tweede te onderzoeken of die handelingen inderdaad aan de orde waren (*quod non*).

Een laatste onderwerp om te behandelen is het burgerschapsonderwijs, waarin de nodige neutraliteit in de vorming van leerlingen tot uitdrukking zou moeten komen. Daarin is – net als in de islam zelf – sprake van een omvattende doctrine, niettegenstaande de – kennelijke – opgave van neutraliteit in het onderwijs. In het burgerschapsonderwijs kan de nadruk worden gelegd op abstracte waarden, zoals vrijheid, gelijkheid en rechtsstaat.⁷⁸ Vermoedelijk zijn velen het erover eens dat dit belangrijke waarden zijn, maar die eensgezindheid heeft juist de abstracte aard ervan als oorzaak: deze waarden kunnen op verschillende manieren worden geconcretiseerd. Zodra deze waarden inderdaad worden geconcretiseerd, en dus duidelijk moet worden wat deze specifiek en praktisch inhouden, ontstaat discussie en wordt duidelijk wat relevant is voor de onderhavige analyse, namelijk dat neutraliteit een illusie is. Dan moet, in het geval van een conflict tussen verschillende belangen en perspectieven, namelijk worden aangegeven *wiens* vrijheid moet worden gerespecteerd en in welke mate en dus, zoals *in casu*, of iemand de vrijheid heeft om als leerkrachten een hoofddoek te dragen.

Zolang het burgerschapsonderwijs is gericht op de aspecten die wél neutraal kunnen worden behandeld, zoals de manier waarop wetgeving tot stand komt en welke politieke partijen en richtingen bestaan (zonder de standpunten – vanuit een bepaald standpunt – te evalueren), worden leerlingen op neutrale wijze gevormd, dus zoals ze worden gevormd tijdens de wiskundeles. Zodra echter andere elementen aan de orde komen, is het mogelijk dat een deel van hun identiteit wordt gevormd, namelijk als aan hen wordt geleerd welke opvattingen ‘juist’ of ‘onjuist’ zijn. Als voorbeeld kan worden gewezen op de volgende onderdelen: “(...) De leerlingen lichten toe hoe verschillende vormen van diversiteit verrijkend (...) zijn voor het samenleven.”⁷⁹ en “Wanneer we over burgerschapscompetenties spreken, hebben we het zowel over politieke en sociale kennis, als over participatieve vaardigheden en over attitudes zoals vertrouwen in politiek en tolerantie ten op zichte [*sic*] van minderheden of vrouwen.”⁸⁰

Van belang hierbij is het oordeel van het Grondwettelijk Hof. Het merkt op: “Daar de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid voor de inrichtende machten impliceert om scholen in te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige

76. J.S. MILL, *On Liberty*, Collected Works of John Stuart Mill, vol. 18, Toronto, University of Toronto Press, 1977 [1859], p. 223: “(...) the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others.”

77. Bv. J. DOOMEN, “Gelijkheid als voedingsbodem én beperking van vrijheid” in J. DOOMEN en A. ELLIAN (eds.), *De Strijd van gelijkheid en vrijheid*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2015, p. 107-123, p. 113-118.

78. Zie bv. D. VAN ALTEN, S. LOZANO PARRA en A. RICHTERS, “Digitaal burgerschap in leermiddelen digitale geletterdheid voor het vmbo onderzocht”, *Dimensies* december 2025, nr. 11, p. 27-58, p. 29, 30.

79. E. CLAES, “Het burgerschapscurriculum in Vlaanderen”, *Dimensies* november 2023, nr. 7, p. 16-32, p. 22.

80. E. CLAES, “Het burgerschapscurriculum in Vlaanderen”, *Dimensies* november 2023, nr. 7, p. 25.

opvattingen en die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing, waarborgt die vrijheid de inrichtende machten van onderwijs het recht om een eigen pedagogisch project te bepalen en de realisatie ervan na te streven.”⁸¹ In het verlengde hiervan stelt het vast dat de onderwijsdoelen geen *minimum*doelen zijn en de vrijheid van onderwijs derhalve op een onevenredige manier wijze wordt beperkt.⁸² Hierbij is relevant welke grenzen in het onderwijs aan de orde (moeten) zijn: de eindtermen mogen erop zijn gericht dat leerlingen leren dat verschillende waarden bestaan, maar ze “(...) mogen zich niet normatief uitspreken over die vraagstukken die te maken hebben met partijpolitiek en individuele moraal.”⁸³

Deze laatste kwestie, de individuele moraal, biedt de gelegenheid om het verband te leggen tussen het onderwijs als zodanig en de individuele leerling. Het vormen van een deel van de identiteit van leerlingen houdt in dat hun *fora interna* op het spel staan. Kenmerkend voor het *forum internum* is de vrijheid om te denken en een mening te vormen; het *forum externum* heeft daarentegen betrekking op de *uitingsvrijheid*, die men (alleen) kan benutten als het *forum internum* eenmaal is gevormd. Dit betekent, ironisch genoeg, dat terwijl hierboven, te weten bij de kwestie van de confrontatie van leerlingen met een leerkracht die een hoofddoek draagt, *geen* probleem werd vastgesteld wat betreft de bescherming van het *forum internum*, bij het burgerschapsonderwijs zelf wél een probleem aan de orde is, waar het burgerschapsonderwijs burgers juist op een neutrale manier zou moeten vormen tot individuen die, eenmaal gevormd, eender welk perspectief kunnen innemen, met een welgevoemd *forum internum*.⁸⁴

Dit is natuurlijk een ideaalmodel: in de praktijk worden leerlingen zowel op school als thuis – waarbij te denken valt aan ouders die hun kinderen mogelijk religieus opvoeden en anderszins beïnvloeden – en in hun vrije tijd, bijvoorbeeld door met anderen te spreken of media te bezoeken, beetje bij beetje (mede) gevormd. Dat is onvermijdelijk, althans zolang het privéleven niet wordt geminimaliseerd door een staatsinvloed die zo groot is dat deze zelf vragen oproept. Dat gegeven doet echter geen afbreuk aan het belang van datgene waarop we hebben willen wijzen: de positie van de leerling in het (burgerschapsonderwijs).

5. Conclusie

Het (niet-bindende) oordeel van de Geschillenkamer van het VMRI bouwt een noodzakelijke laag van objectiviteit in door een concrete bewijslast te eisen en

de intersectionele realiteit van moslimvrouwen te erkennen. Dat wordt duidelijk door een heldere belangenafweging te presenteren waarin de belangen van moslimvrouwen serieus worden genomen. Dit krijgt vorm door zorgvuldig onderscheid te maken tussen het dragen van een hoofddoek en zodanig handelen dat sprake is van beïnvloeding. Dat laatste is niet aangetoond; sterker nog, de leerkracht blijkt al geruime tijd te hebben gewerkt zonder dat zich incidenten hebben voorgedaan, zodat, zonder concreet bewijs van het tegendeel, mag worden gesteld dat de leerkracht de leerlingen niet heeft beïnvloed.

In de belangenafweging speelt ook de positie van de werkgever een rol. Natuurlijk zijn diens belangen legitiem, maar voorkomen moet worden dat de (niet minder legitieme) belangen van de werknemer met een beroep daarop te sterk worden ingeperkt. Gegeven het belang voor de leerkracht en de impact die een verbod met zich zou meebrengen, is het oordeel van het VMRI begrijpelijk.

In die zin biedt het VMRI een juridisch kader dat de speculatieve logica van het EHRM-arrest *Dahlab* grotendeels overstijgt. Voorts geeft het VMRI de theorie van het HvJ EU objectieve tanden door middel van een strikte noodzakelijkheids- en evenredigheids-toets, terwijl het tegelijkertijd een essentiële intersectionele dimensie aan het debat toevoegt.

Dat wordt ook duidelijk uit een analyse waarin wordt onderzocht welke betekenis ‘neutraliteit’ verondersteld wordt te hebben. Daarbij blijkt een belangrijk element de waardering van het *forum internum* van leerlingen te zijn. Hierbij is een opgave in het geding voor het burgerschapsonderwijs. Als leerlingen immers verondersteld worden zich bepaalde waarden eigen te maken, is sprake van precies datgene waartegen men ze wil behoeden als men een hoofddoekenvoerbod overweegt, waar de kwestie juist geen rol speelt.

Gegeven de beoordelingsmarge die de Europese gerechtshoven in deze materie laten, kan dit oordeel voor het EHRM en het HvJ EU eerder worden beschouwd als een “draad van Ariadne” dan als een “slap koord”. Het biedt immers een concreet alternatief voor de huidige golf van exclusieve neutraliteit.

Jasper DOOMEN

Sien DEVRIENDT

81. GwH 16 juni 2022, nr. 54/2010, B.21.8.

82. GwH 16 juni 2022, nr. 54/2010, B.22.

83. P.LOOBUYCK, “Discussiebijdrage: Voorbij de pleinvrees: Vlaanderen formuleert voor het eerst eindtermen burgerschap”, *Pedagogische Studiën* 2019, nr. 96, p. 208-217, p. 214.

84. Zie over deze kwestie J. DOOMEN, “Waardevol onderwijs”, *Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten* 2024, vol. 25, nr. 3, p. 213-226, p. 219-224.

Jan SMETS
Greet VERBERCKMOES

Om druktechnische redenen gebeurt de nummering van de voetnoten geheel numeriek opeenvolgend en doorlopend, en derhalve doorgaans niet in overeenstemming met de nummering van de voetnoten in de weergegeven adviezen of onderdelen ervan.

Afdeling Wetgeving Raad van State

Advies nr. 78.040/1/V van 8 augustus 2025 over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voor wat betreft de compensatie van OCMW's naar aanleiding van de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd'

Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 1110/1

Zetel: Wilfried Van Vaerenbergh, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim Corthaut en Jim Deridder, staatsraden, Michel Tison, assessor

Auditoraat: Benjamin Meeusen, adjunct-auditeur

1. Bevoegdheidsverdeling Staat, Gemeenschappen en Gewesten – Federale bevoegdheden/Gemeenschapsbevoegdheden – Beleid inzake maatschappelijk welzijn – Leefloon/Financiering OCMW's – Financiering leefloon/Tegemoetkoming aan OCMW's bij langdurige tewerkstelling van persoon die een leefloon genoot
2. Grondwet, art. 143 – Federale loyaliteit – Werking van OCMW's – Invloed van beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd – Steun aan OCMW's voor toename van aanvragen voor een leefloon
3. Bevoegdheidsverdeling Staat, Gemeenschappen en Gewesten – Algemeen – Evenredigheidsbeginsel – Gevolgen voor de gemeenschappen van de instroom van aanvragers van een leefloon t.g.v. beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd

(...)

Strekking van het voorontwerp

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de toekenning van bijkomende toelagen aan de OCMW's ter compensatie van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd, een maatregel die werd ingevoerd door artikel 169 van de programawet van 18 juli 2025. Verwacht wordt immers dat door de beperking in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen, het aantal aanvragen voor een leefloon bij de OCMW's zal toenemen, hetgeen volgens de

stellers van het voorontwerp een bijkomende financiering ten gunste van deze centra vereist.

Artikel 2 van het voorontwerp (ontworpen artikel 43/5 van de wet van 26 mei 2002 'betreffende het recht op maatschappelijke integratie') beoogt de toekenning van een toelage aan een OCMW wanneer het leefloon wordt toegekend aan een begunstigde wiens aanvraag wordt ingediend tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 (lees: "vanaf 1 januari 2026 tot en met 30 juni 2026"), althans voor zover de begunstigde sindsdien geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. De toelage heeft een degressief karakter en neemt af naarmate de looptijd van het leefloon, namelijk van 100 % in het jaar 2026 tot 75 % vanaf het jaar 2029.

Artikel 3 van het voorontwerp (ontworpen artikel 43/6 van de wet van 26 mei 2002) strekt tot het toekennen van een aanvullende toelage aan een OCMW wanneer het leefloon wordt toegekend aan een begunstigde van wie de aanvraag werd ingediend vanaf 1 juli 2026 en die sindsdien geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. Die toelage bedraagt 15 % van het bedrag van het leefloon.

Artikel 4 van het voorontwerp strekt tot vervanging van artikel 43/2, §§ 1 tot 3, van de wet van 26 mei 2002. Een bijzondere toelage ten gunste van de OCMW's is verschuldigd wanneer er voor de rechthebbende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie bestaat. Het bedrag ervan is afhankelijk van het totaal aantal geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie dat het betrokken centrum met begunstigten van het leefloon heeft afgesloten.

Artikel 5 van het voorontwerp strekt tot invoeging van een artikel 43/8 in de wet van 26 mei 2002. Een aanvullende toelage van 10 % van het leefloon zal worden toegekend aan het OCMW wanneer de leefloongerechtigde binnen vier jaar na de eerste ontvangst van het leefloon, overgaat tot de uitoefening van een beroepsactiviteit en gedurende een ononderbroken periode van één jaar geen aanspraak meer maakt op het recht op leefloon.

Artikel 6 van het voorontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 'tot uitvoering van artikel 43/1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie'. Voor de jaren 2026 tot en met 2028 wordt

aan het OCMW een bijzondere toelage toegekend per dossier van een begunstigde die tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 werd uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen, met toepassing van de programmawet van 18 juli 2025, en dat voor terugbetaling door de Staat in aanmerking komt.

De aan te nemen wet zal in werking treden op een door de Koning te bepalen datum (artikel 8 van het voorontwerp), met uitzondering van artikel 4, dat in werking treedt op 1 januari 2028 (artikel 7 van het voorontwerp).

Bevoegdheid

Inzake de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de financiering van het leefloon

3.1. Overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, a), BWHI is de federale overheid bevoegd gebleven voor “de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum” en kan de federale wetgever “maatregelen treffen die hoofdzakelijk gekenmerkt worden door de toekenning van financiële steun die dient om ervoor te zorgen dat degene die deze steun krijgt over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Die maatregelen moeten er in principe toe strekken de totale financiële toestand van de betrokkenen te verbeteren zodat die op een niveau komen waardoor ze overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Grondwet een menswaardig leven kunnen leiden”.¹

Voor genoemde bevoegdheidsgrondslag heeft het mogelijk gemaakt voor de federale overheid om de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ aan te nemen, het begrip “bestaansminimum” te wijzigen in het begrip “leefloon”, en om de algemene regeling voor de toekenning en financiering ervan vast te stellen.² Op grond van die bevoegdheid kon de federale wetgever eveneens voorzien in een regeling met betrekking tot geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie.³

Het lijkt aldus geen twijfel dat de tegemoetkomingen aan de OCMW’s voor de toekenning van het leefloon binnen de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Dit is ook het geval wanneer de financiering afhankelijk wordt gemaakt van het afsluiten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie met de begunstigde van het leefloon.

3.2. Een voorbehoud dient echter te worden gemaakt wat betreft de regeling in artikel 5 van het voorontwerp. De toelagen bedoeld in artikel 5 van het voorontwerp zijn gericht op de financiering van OCMW’s onder de voorwaarde dat zij de langdurige tewerkstelling van personen met een leefloon mogelijk hebben gemaakt. Die bedoeling blijkt ook uit de memorie van toelichting, waarin het financieringsmechanisme wordt omschreven als “een bonus voor de OCMW’s die mensen op lange termijn aan het werk helpen”. De gemachtigde bevestigde die bedoeling als volgt:

“L’article 43/8 introduit une modalité supplémentaire dans le financement des CPAS en matière de revenu d’intégration qui relève de la compétence fédérale. Cette disposition vise à responsabiliser les CPAS en les récompensant lorsqu’ils arrivent à remettre leurs bénéficiaires dans un emploi durable. La mesure ne visent pas uniquement les bénéficiaires issus de la réforme du chômage mais vise tous les bénéficiaires du revenu d’intégration. Il s’agit de récompenser les CPAS qui parviennent à assurer une transition réussie et durable des bénéficiaires vers l’emploi. Le texte ne vise absolument pas les mesures de mise à l’emploi qui sont de la compétence des entités fédérées.”

De gemachtigde kan niet worden bijgetreden waar hij stelt dat de regeling in artikel 5 van het voorontwerp de financiering van de toekenning van het leefloon betreft. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, gaat het immers om de toekenning van een ‘bonus’ voor OCMW’s die erin slagen om leefloongerechtigden op een meer duurzame wijze een beroepsactiviteit die aanleiding geeft tot een inkomen te laten uitoefenen. De tekst van het ontworpen artikel 43/8 bevat op zich echter geen link met de (extra) inspanningen van de OCMW’s op het vlak van de begeleiding van leefloongerechtigden. De bonus wordt bovendien toegekend aan het OCMW voor een periode waarin de betrokken persoon niet langer gerechtigd is op leefloon en kan bijgevolg bezwaarlijk worden beschouwd als een vorm van financiering van het toegekende leefloon of van de daaraan verbonden begeleidings- en beheerskosten.

Aan dit bevoegdheidsbezwaar zou kunnen worden verholpen door de regeling bedoeld in artikel 5 van het voorontwerp te integreren in de regeling opgenomen in artikel 4 van het ontwerp, en door de bonus waarin artikel 5 voorziet om te vormen tot een soort van bijkomende toelage voor een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat heeft geleid tot een duurzame uitoefening van een beroepsactiviteit die een inkomen genereert. Zoals artikel 5 van het voorontwerp thans is geconcipieerd kan het echter in geen geval doorgang vinden.

1. Adv.RvS 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij de programmawet (Hoofdstuk “Financiering en invoering van het programma tot vermindering van de digitale kloof”), *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2239/1, opm. 5.
2. Adv.RvS 32.233/3 van 4 december 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende de maatschappelijke integratie’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1603/1.
3. *Ibid.*, opm. 8.

Inzake het beginsel van de federale loyaliteit en het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel

4.1. In advies 77.696/2-3-16-VR⁴ van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programwet van 18 juli 2025, heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het advies van de Inspectie van Financiën, is de verwachting dat de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd zal leiden tot een toename van het aantal rechthebbenden op het leefloon. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt ook onder meer opgemerkt dat de beperking van het recht op werkloosheidsuitkeringen ‘niet [wordt] ingevoerd zonder een overgangperiode’ en ‘gepaard [gaat] met begeleidende compenserende maatregelen zoals een verhoging van de financiering van het leefloon en een versterking van de tewerkstellingskansen in de sociale economie, om de bescherming van kwetsbare groepen te waarborgen’.

De gemeenschappen en de gewesten beschikken over belangrijke bevoegdheden inzake de sociale economie. Wat de bijstand aan personen betreft, zijn de gemeenschappen daarnaast in beginsel bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Hoewel de financiering van de leeflonen tot de bevoegdheden van de federale overheid behoort, heeft een toename van het aantal rechthebbenden op het leefloon, die door de personeelsleden van de OCMW’s worden begeleid, ook een aanzienlijke impact heeft op die instellingen. Dat zou in het bijzonder zo kunnen zijn op het ogenblik dat de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd voor een eerste groep rechthebbenden effect heeft.”

4.2. Overeenkomstig het in artikel 143, § 1, van de Grondwet verankerde beginsel van de federale loyaliteit is elke wetgever verplicht erop toe te zien dat door de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid het voor de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om hun bevoegdheden uit te oefenen.⁵ Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp volgt dat de ontworpen regeling erop gericht is om de OCMW’s in een eerste fase te ondersteunen bij de toename van het aantal aanvragen voor een leefloon naar aanleiding van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd. Uit artikel 2 van het voorontwerp volgt dat de financiering hoofdzakelijk betrekking heeft op aanvragen die tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 worden ingediend. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de aanvullende financiering voor latere aanvragen (slechts) 15 % van het bedrag van het leefloon betreft. Gevraagd om toe te lichten of de financiering, die hoofdzakelijk gericht is op de korte termijn, volstaat om de invloed

van de werkloosheidsmaatregel op de werking van de OCMW’s te mitigeren, en of de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De regering heeft zich gebaseerd op de cijfers zoals deze door RVA werden opgesteld. Daaruit blijkt duidelijk dat in het voorjaar van 2026 een aanzienlijke instroom bij de OCMW’s wordt verwacht. Niet alleen het volume is daarbij van tel maar ook de problematiek. Het gaat immers om groepen van mensen die respectievelijk meer dan 20 jaar, meer dan 8 jaar en meer dan 2 jaar recht hebben op een werkloosheidsuitkering.

Om deze golven op te vangen focust de compensatie zich hier in eerste instantie op met een terugbetaling op de leefloonkosten van resp 100-90-80 en 75 % (permanent). Maar ook voor de uitstroom nadien is een compensatie voorzien van 15 % bovenop de huidige staatssteuntoelage. Op die manier komt de federale overheid wel degelijk tegemoet aan haar wettelijke taken om de OCMW’s te ondersteunen en de continuïteit in de dienstverlening te garanderen.

Tot slot benadrukken we nog dat de instroom voor de OCMW’s bijzonder moeilijk te voorspellen valt. Er zijn pessimistische scenario’s zoals deze van het planbureau die een instroom van rond de 40 % voorspellen voor de OCMW’s, de RVA houdt het eerder op een derde terwijl uit de Nederlandse praktijk momenteel blijkt dat de uitstroom van de werkloosheidsuitkeringen naar de bijstand op 2.9 % komt.”

Hoewel uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de OCMW’s worden gecompenseerd om de instroom van aanvragers van het leefloon op te vangen, volgt uit het antwoord van de gemachtigde eveneens dat de instroom voor de OCMW’s “bijzonder moeilijk” te voorspellen valt. In het licht van de federale loyaliteit en het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel strekt het dan ook tot aanbeveling om de gevolgen van de instroom van aanvragers van het leefloon nauwkeurig te monitoren en te evalueren, zodat in voorkomend geval adequaat kan worden geanticipeerd op situaties waarbij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen inzake maatschappelijk welzijn onmogelijk of overdreven moeilijk zou dreigen te worden.

(...)

.....

Advies nr. 77.807/2-3 van 1 juli 2025 over amendementen van de regering op een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’

Parl.St. Kamer 2024-25, nr. 963/5

4. *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1.

5. Zie o.m. RvS 73.556/2 van 19 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet 8 november 2023 ‘betreffende het statuut van bewindvoerder over een beschermde persoon’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3544/1, 102, opm. 1 bij art. 9.

Zetel: Jeroen Van Nieuwenhove, kamervoorzitter, Koen Muylle en Elly Van De Velde, staatsraden, Jan Velaers en Bruno Peeters, assessoren

Auditoraat: Ronald Van Crombrugge, adjunct-auditeur

1. Wetgevingsprocedure – Vormvereisten – Geveffectbeoordeling – Tijdstip
2. Grondwet, art. 22 – Recht op privéleven – Verwerking van persoonsgegevens – Legaliteitsbeginsel/Voorwaarden – Geautomatiseerde verwerking – Datamining en datamatching/Depseudonimisering
3. Europees recht – AVG, art. 22 – Verwerking van persoonsgegevens – Geautomatiseerde verwerking – Datamining en datamatching – Voorwaarden

(...)

Algemene opmerkingen

7. De om advies voorgelegde amendementen nrs. 1 tot 5 bij het voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen' strekken tot invoeging van de artikelen 93 tot 95 in dat voorontwerp.⁶

Artikel 93 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 2, strekt tot invoeging van artikel 201/9/7 in het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna: WDRT). De ontworpen bepaling strekt ertoe om de ambtenaar belast met de vestiging van de jaarlijkse taks op de effectenrekeningen toegang te verlenen tot het Centraal Aanspreekpunt (hierna: CAP) zoals bedoeld in de wet van 8 juli 2018 'houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest'.

Artikel 94 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 3, regelt de inwerkingtreding van artikel 93 van het voorontwerp.

Artikel 95 van het voorontwerp, zoals ingevoegd bij amendement nr. 5, strekt tot invoeging van artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 'houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten'. De ontworpen bepaling strekt tot integratie van het CAP in het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën), teneinde het mogelijk te maken om deze gegevens te betrekken in de datamining en datamatching door de FOD Financiën.

8. De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA) wijst er in haar advies op dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet worden doorgevoerd. Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de effectbeoordeling wordt opgemaakt maar nog niet is gefinaliseerd. De stellers van de amendementen bij het voorontwerp moeten erop toezien dat die effectbeoordeling naar behoren wordt uitgevoerd.

Hoewel het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak verduidelijkt dat de gegevensbeschermingseffectbeoordeling niet noodzakelijk dient te gebeuren vooraleer de norm die in de verwerking van persoonsgegevens voorziet wordt aangenomen⁷, verdient het in het voorliggende geval – gelet op het geautomatiseerde karakter en de omvang van de beoogde verwerking van persoonsgegevens – aanbeveling dat de effectbeoordeling wordt uitgevoerd vooraleer de Kamer van volksvertegenwoordigers overgaat tot de bespreking van de ontworpen bepalingen.⁸ Dit kan de Kamer in staat stellen om na te gaan of de beoogde verwerking van persoonsgegevens met nadere waarborgen dient te worden omkaderd.

9.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen raadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁹

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens;

6. Adv.RvS 77.699/2-3-4-16-VR van 17 juni 2025 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen'.

7. GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

8. Zie adv.RvS 68.844/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19'; *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1853/1, 46, opm. 13.

9. Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

Naast het formele wettelijkheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.¹¹

Inzake bescherming van de persoonsgegevens impliceert die vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten. Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.¹²

Overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, ze dient daarenboven op een redelijke verantwoording te berusten en evenredig te zijn met de doelstellingen die worden nagestreefd door de wetgever, die ter zake over een appreciatiemarge beschikt. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

Wat de evenredigheid betreft, houdt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens rekening met het al dan niet aanwezig zijn van materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling. Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van

afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten.¹³

9.2. Het ontworpen artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 (artikel 95 van het voorontwerp zoals ingevoegd bij amendement nr. 5) voorziet in de integratie van het CAP in het datawarehouse van de FOD Financiën, teneinde het mogelijk te maken de gegevens van het CAP te betrekken in de processen van datamining en datamatching door de FOD Financiën, met inbegrip van profilering in de zin van artikel 22 van de AVG.

Artikel 22 van de AVG luidt als volgt:

“1. De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.

2. Lid 1 geldt niet indien het besluit:

a) noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;

b) is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of

c) berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

3. In de in lid 2, punten a) en c), bedoelde gevallen treft de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.

4. De in lid 2 bedoelde besluiten worden niet gebaseerd op de in artikel 9, lid 1, bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, tenzij artikel 9, lid 2, punt a) of g), van toepassing is en er passende

10. Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

11. GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

12. Adv.RvS 74.863/1 van 21 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 maart 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern zelfstandig agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1965/1, 70, opm. 5.3.

13. Adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/1, 123-124, opm. 2.4.

maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene zijn getroffen.”¹⁴

9.3. Bij de ontworpen regeling rijst aldus de vraag naar de verenigbaarheid van de vooropgestelde integratie van het CAP in het datawarehouse van de FOD Financiën met de vereisten vervat in artikel 22 van de AVG. In het voorontwerp wordt niet geregeld hoe profilering zal plaatsvinden (welke methodologie en procedure zullen worden toegepast) en welke passende maatregelen worden genomen ter bescherming van de rechten en vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokken belastingplichtigen. Hierover bevestigd, antwoordde de gemachtigde het volgende: (...)

9.4. In advies 63.646/2 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt omtrent het “datawarehouse” en de aanwending van “datamatching” en “datamining” in geautomatiseerde processen¹⁵:

“Uit de definities die gegeven worden van de begrippen ‘datamining’ en ‘datamatching’ blijkt dat het datawarehouse dat toegestaan wordt bij het ontworpen artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 het gebruik van profilering mogelijk zal maken.

In artikel 4, punt 4), van 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)’ (hierna: de AVG) wordt profilering gedefinieerd als volgt:

‘elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen.’

Profilering houdt met andere woorden in dat de persoonsgegevens van de burger ingevoerd worden in een rekenprogramma dat onder meer gebruikt kan worden om vergelijkingen te maken en statistische verbanden te leggen. Op grond van het resultaat van die berekeningen wordt het individu tot een vooraf bepaalde bevolkingscategorie gerekend, die specifieke kenmerken vertoont die een grond vormen om ten aanzien van die categorie een bijzondere houding aan te nemen, zoals bijvoorbeeld een fiscale inspectie voor vermoedelijke fiscale fraudeurs.¹⁶

Uit artikel 22, lid 1, van de AVG blijkt dat het in principe verboden is een persoon te onderwerpen ‘aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft’. Er wordt onder meer een uitzondering gemaakt op dat verbod wanneer het besluit, overeenkomstig artikel 22, lid 2, b), van dezelfde verordening, ‘is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene’.

(...)

Het ‘datawarehouse’ en de aanwending van ‘datamatching’ en ‘datamining’ moeten bijgevolg gepaard gaan met [passende maatregelen].

Er dient bijzondere aandacht besteed te worden aan de rechten van de personen met betrekking tot wie een besluit genomen is dat steunt op de techniek van profilering. Gebruikmaken van profilering in de overheidssector houdt immers risico’s in. De hoeveelheid gegevens afkomstig van alle administraties die verwerkt wordt is zodanig groot dat fouten onvermijdelijk zijn. Die fouten kunnen echter aanzienlijke gevolgen hebben, aangezien het individu voor wie een verkeerd profiel opgesteld wordt, tot een bevolkingscategorie gerekend zal worden waartoe hij in feite niet behoort. Hij zal dan ook, soms meermaals, te maken krijgen met discriminerende beslissingen waardoor hem ten onrechte goederen of diensten ontzegd

14. Ook artikel 5, lid 1, d), van verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 ‘tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)’ verbiedt het gebruiken van een AI-systeem voor risicobeoordelingen van natuurlijke personen om het risico dat een natuurlijke persoon een strafbaar feit pleegt te beoordelen of te voorspellen, uitsluitend op basis van de profilering van een natuurlijke persoon of op basis van de beoordeling van diens persoonlijkheidseigenschappen en -kenmerken; dit verbod geldt niet voor AI-systemen die worden gebruikt ter ondersteuning van de menselijke beoordeling van de betrokkenheid van een persoon bij een criminele activiteit, die reeds op rechtstreeks met de criminele activiteit verband houdende objectieve en verifieerbare feiten is gebaseerd. Het is evenwel, gelet op overweging 59 van deze verordening, onduidelijk of het verbod van deze AI-praktijk ook van toepassing is op fiscale procedures. Zie hierover: HADWICK D., ‘Slipping Through the Cracks, the Carve-outs for AI Tax Enforcement Systems in the EU AI Act’, in SCHOLTEN M., DELGADO I., JIMÉNEZ L.A., *Artificial Intelligence and EU Law Enforcement, European Papers*, 2024, 936; PEETERS B., ‘European Law Restrictions on Tax Authorities’ Use of Artificial Intelligence Systems: Reflections on Some Recent Developments’, *EC Tax Review* 2024/2, 56-57.

15. Adv.RvS 63.646/2 van 6 juni 2018 over de amendementen bij een wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/2, 20-22, opm. 2.

16. Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: M. HILDEBRANDT, ‘Who is Profiling Who? Invisible Visibility’ in S. GUTWIRTH, Y. POULLET, P. DE HERT, C. DE TERWANGNE en S. NOUWT (eds.), *Reinventing Data Protection?*, Dordrecht, Springer, 2009, 241; V. PAPA-KONSTANTINO, ‘A Data Protection Approach to Data Matching Operations Among Public Bodies’, *International Journal of Law and Information Technology* 2001, vol. 9, nr. 1, 62 en 63; J.-M. DINANT, C. LAZARO, Y. POULLET, N. LEFEVER en A. ROUVROY, ‘L’application de la Convention 108 au mécanisme de profilage. Éléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif’, maart 2008, T-PD (2008) 01, 5.

worden waarop hij zonder die fout wel recht had gehad.¹⁷

Het Grondwettelijk Hof heeft trouwens onlangs het volgende in herinnering gebracht:

‘Het is (...) van groot belang dat bij die techniek de juiste selectiecriteria (geheel van karakteristieken) worden gebruikt om de strijd tegen sociale fraude te versterken (het zgn. fraudeknipperlicht of de zgn. risico-indicatoren). Er zijn immers, a fortiori in de beginfase van het opzet, ernstige gebreken verbonden aan die techniek, (...), hetgeen noopt tot een permanente opvolging en evaluatie van de criteria (zie Privacycommissie, advies 24/2015, p. 7; advies 05/2016, p. 6).’¹⁸

Het Hof heeft daar nog aan toegevoegd dat ‘die verwerkingstechniek (...) risico’s (...) [inhoudt] doordat onder meer verkeerde verbanden tussen kenmerken van een bepaald gedrag en personen kunnen worden gelegd. Derhalve dient de wetgever te voorzien in voldoende waarborgen’¹⁹, wat inzonderheid betekent dat voorzien moet worden in een evenredige verwerking. Daartoe dient de wetgever de aard van de gegevens die verwerkt mogen worden vast te stellen, alsook de omstandigheden waarin een dergelijke verwerking plaats mag vinden.²⁰

Het kan niet louter aan het Informatieveiligheidscomité worden overgelaten daarover te oordelen.”

9.5. Uit de opmerkingen 9.1 tot 9.4 volgt dat het verbod op onderwerping van een belastingplichtige aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft, niet geldt, indien luidens artikel 22, lid 2, b), van de AVG dat besluit waaraan een belastingplichtige wordt onderworpen is toegestaan bij “een (...) lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene”.

Artikel 22 van de AVG stelt aldus eisen aan wat in lidstaatrechtelijke bepalingen moet worden geregeld met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en de eruit voortvloeiende besluiten met rechtsgevolgen of besluiten die de belastingplichtige anderszins in aanmerkelijke mate treffen.

De AVG vereist niet dat die lidstaatrechtelijke bepaling een wetbepaling dan wel een uitvoeringsbepaling is. Aangezien evenwel de ontworpen regeling de verwerking van persoonsgegevens betreft, is artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM, van toepassing, waardoor de inmenging in het privéleven niet alleen moet worden

beoordeeld volgens het materiële legaliteitsbeginsel (waaronder het vereiste dat de voorwaarden op grond waarvan gegevens worden verwerkt voorspelbaar en toegankelijk moeten zijn), maar ook volgens het formele legaliteitsbeginsel (zie opmerking 9.1). Indien die passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de belastingplichtige (een van de) in opmerking 9.1 vermelde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens bevatten, moet de tekst van het ontworpen artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012 zelf hiermee worden aangevuld. In voorkomend geval kan de Koning worden gemachtigd die passende maatregelen nader uit te werken, onder meer op procedureel vlak.

10. Voorts wordt evenmin voorzien in een waarborg omtrent transparantie voor de betrokken belastingplichtige. In de verantwoording bij amendement nr. 5 staat hieromtrent het volgende vermeld:

“Naar de mening van de regering, zijn de resultaten en de methodologieën van de datamining niet toegankelijk onder de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur ingevolge de toepassing van de uitzondering vervat in artikel 6, § 1 van voormelde wet.”

Nog los van de vraag of de procedure en de resultaten van de datamining en datamatching al dan niet onder de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ vallen, wijst de Raad van State op het arrest *Dun & Bradstreet Austria* van het Hof van Justitie van 27 februari 2025, waarin het Hof als volgt oordeelde over het recht op transparantie in het kader van geautomatiseerde processen van gegevensverwerking, waaronder profilering:

“Artikel 15, lid 1, onder h), van 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) moet aldus worden uitgelegd dat de betrokkene wanneer er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering, in de zin van artikel 22, lid 1, van die verordening, in het kader van het recht op ‘nuttige informatie over de onderliggende logica’ van de verwerkingsverantwoordelijke kan verlangen dat deze aan de hand van relevante informatie en in beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm uiteenzet welke procedure en beginselen er concreet zijn toegepast om geautomatiseerd gebruik te maken van de persoonsgegevens van die persoon

17. Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Aanbeveling CM/Rec(2010)13 van het Comité van ministers aan de lidstaten “over de bescherming van personen met betrekking tot de automatische verwerking van persoonsgegevens in het kader van profilering”, 23 november 2010. Zie eveneens punt 72 van de memorie van toelichting bij die aanbeveling.

18. Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.3.5.

19. Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: *Ibid.*, B.31.

20. Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie ook GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.19.

teneinde daaruit een bepaald resultaat te verkrijgen, zoals een kredietprofiel.”²¹

Wat specifiek profilering betreft, zou aan het vereiste van transparantie en begrijpelijkheid kunnen zijn voldaan wanneer aan de betrokken belastingplichtige wordt meegegeeld in welke mate een ander resultaat zou zijn verkregen mocht er rekening zijn gehouden met andere persoonsgegevens.²²

Bij de toepassing van de aan te nemen wet zal met deze recente rechtspraak van het Hof van Justitie in elk geval rekening moeten worden gehouden.

11.1. Het ontworpen artikel 5, § 3, tweede lid, van de wet van 3 augustus 2012 bepaalt voorts dat “[d]e in het eerste lid bedoelde gegevens die persoonsgegevens zijn, worden gepseudonimiseerd via een anonieme sleutel vooraleer in het in § 1 bedoelde datawarehouse te worden geïntegreerd waarna deze gegevens kunnen worden samengevoegd en ten slotte de in § 1 bedoelde analyses kunnen worden uitgevoerd”. In het ontworpen artikel 5, § 3, derde lid, van diezelfde wet wordt tevens bepaald dat “een depseudonomisatie van (...) persoonsgegevens” pas kan plaatsvinden met betrekking tot een welbepaalde belastingplichtige “als er, op basis van vooraf bepaalde risicofactoren, een risico tot het plegen van een inbreuk op een wet of een reglementering waarvan de toepassing behoort

tot de opdrachten van de Federale Overheidsdienst Financiën bestaat”. Bijgevolg is het mogelijk dat er na een pseudonimisering van persoonsgegevens wordt overgegaan tot een depseudonimisering van diezelfde persoonsgegevens van een welbepaalde belastingplichtige.
(...)

11.3. Aangezien een *depseudonimisering* van persoonsgegevens wel degelijk een nieuwe vorm van verwerking van persoonsgegevens inhoudt en ermee een andere doelstelling wordt beoogd dan met de verwerking van de gepseudonimiseerde persoonsgegevens, moeten de stellers van de amendementen bij het voorontwerp op grond van artikel 22 van de Grondwet (zie opmerking 9.1) de essentiële elementen van de verwerking van de gedepseudonimiseerde persoonsgegevens in de tekst van het ontworpen artikel 5, § 3, derde lid, van de wet van 3 augustus 2012 zelf regelen.

De wijze waarop en de voorwaarden waaronder ter zake wordt overgegaan tot een depseudonimisering van persoonsgegevens moeten overigens, op grond van artikel 22 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 8 van het EVRM, voor de belastingplichtige voorspelbaar en toegankelijk zijn.
(...)

.....

21. HvJ 27 februari 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117.

22. HvJ 27 februari 2025, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, overweging 62.



