

STEUNPUNT  
WONEN

# Onderzoek naar een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars

**Diederik Vermeir & Bernard Hubeau**



**Vlaanderen**  
is wonen

[www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

**Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:**

Vermeir, D., & Hubeau, B. (2021). *Onderzoek naar een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars*. Leuven: Steunpunt Wonen.

Voor meer informatie over deze publicatie [diederik.vermeir@uantwerpen.be](mailto:diederik.vermeir@uantwerpen.be); [bernard.hubeau@uantwerpen.be](mailto:bernard.hubeau@uantwerpen.be)

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2021/4718/010 – ISBN 9789055507153

© 2021 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen  
p/a HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving  
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

# Inhoud

<b>Situering en aanpak van het onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Situering	7
1.2 Dynamische lijsten ruimer gekaderd	8
1.2.1 Algemeen	8
1.2.2 Een dynamische lijst op de private huurmarkt	9
1.2.3 Types van instrumenten om risico's te beperken	11
<b>2. Grondrechten</b>	<b>14</b>
2.1 Relevante grondrechten	14
2.1.1 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	14
2.1.2 Gelijkheid en non-discriminatie	15
2.1.3 Eigendomsrecht	17
2.1.4 Recht op arbeid, vrijheid van handel en nijverheid, vrijheid van beroep en het vrij verrichten van diensten	18
2.1.5 Recht op wonen	18
2.2 Toetsing van overheidsmaatregelen	19
2.2.1 Principe	19
2.2.2 Categorieën van grondrechten	20
2.2.3 Beperkingen van rechten en vrijheden	21
2.3 Kernelementen inzake grondrechten	26
<b>3. De context van de private huurmarkt</b>	<b>28</b>
3.1 Een beknopte stand van zaken	28
3.1.1 Actoren op de private huurmarkt	28
3.1.2 Precarisering van de vraagzijde	29
3.1.3 Woninghuur en huurgeschillen	30
3.2 Het regelgevend kader	31
3.2.1 Instrumenten om risico's te beperken	32
3.2.2 Aandachtspunten voor een samenhangend regelgevend kader	39
3.3 Aandachtspunten bij gegevensverzameling	44
3.3.1 Relevante data en bestaande registers	44
3.3.2 Dataverzameling	46
3.3.3 Focus op malafide actoren	47
3.4 Kernelementen omtrent het regelgevend kader	49
<b>4. Voorbeelden uit andere landen en sectoren</b>	<b>52</b>
4.1 Algemeen	52
4.2 Interne voorbeelden	52
4.2.1 Centrale voor Krediet aan Particulieren (CKP)	52
4.2.2 Lijst wanbetalers AES (Verenigde eigenaars)	59
4.2.3 Andere initiatieven	62
4.3 Externe voorbeelden	63
4.3.1 Noord-Ierland	63
4.3.2 Schotland	64
4.3.3 Tsjechië	66
4.3.4 Oostenrijk	67
4.3.5 Nederland	67
4.3.6 Duitsland	73
4.3.7 Spanje	74

4.4	Kernelementen bij de vergelijking met andere landen en sectoren	75
<b>5.</b>	<b>Recht op privacy en gegevensbescherming</b>	<b>78</b>
5.1	Algemeen	78
5.2	Bescherming onder art. 8 EVRM	79
5.2.1	Toepassingsgebied	79
5.2.2	Rechtvaardiging van de inmenging	80
5.2.3	Bevoegdheid inzake gegevensbescherming	82
5.3	Bescherming onder het gegevensbeschermingsrecht	82
5.3.1	Toepassingsgebied	83
5.3.2	Basisbeginselen voor de verwerking van persoonsgegevens	84
5.3.3	Gronden voor een rechtmatige verwerking	87
5.3.4	Rechten van de betrokkenen	88
5.3.5	Plichten van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker	90
5.4	Kernelementen inzake gegevensbescherming	92
<b>6.</b>	<b>Kwalitatief luik: consultatie van actoren op de private huurmarkt</b>	<b>94</b>
6.1	Over de werking van het mechanisme	94
6.1.1	Afbakening van 'malafide' spelers	94
6.1.2	Het aanwijzen van te registreren personen	98
6.1.3	Registratietermijn en schrapping	101
6.2	Over de positie van vastgoedmakelaars	103
6.3	Over juridische aandachtspunten	105
6.3.1	Grondrechten	105
6.3.2	Bevoegdheidsverdeling	107
6.3.3	Gegevensbeschermingsrecht	108
6.4	Over effecten op het terrein	111
6.4.1	Beperkte meerwaarde voor de bescherming van de belangen van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars	111
6.4.2	Risico's op onbedoelde effecten	113
6.4.3	Kosteneffectiviteit en efficiëntie van de beleidsmaatregel	114
6.4.4	Coherentie en consistentie	115
6.5	Over mogelijke alternatieven	115
<b>7.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>117</b>
7.1	De werking van het mechanisme	117
7.2	Juridische aandachtspunten en beperkingen	119
7.3	Effectiviteit en efficiëntie van een dynamische lijst	121
	<b>Referenties</b>	<b>124</b>

## SITUERING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Dit rapport geeft uitvoering aan het voornemen uit het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota Wonen om de invoering van een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars te onderzoeken. In het eerste deel van het rapport beschrijven we daartoe motieven of krachtlijnen die aan het instrument ten grondslag liggen. Naast beleidsintenties vanop Vlaams niveau kaderen we het instrument van een 'dynamische lijst' daarbij ook ruimer, om inzicht te verkrijgen in (theoretische) motieven voor de invoering van een lijst, net als in bekommernissen die hiermee (in het algemeen) gepaard gaan. Een van de bevindingen is dat de invoering van een dynamische lijst onvermijdelijk gepaard gaat met conflicterende (rechts)belangen: de bescherming van de ene partij op de private huurmarkt zorgt voor belemmeringen voor anderen bij de toegang tot of het aanbieden van (woon)diensten. Bovendien gaat het om belangen die door fundamentele rechten en vrijheden, zoals het eigendomsrecht en het recht op wonen, zijn gewaarborgd.

In het tweede deel van het rapport besteden we daarom aandacht aan het grondwettelijk kader: voor welke grondrechten kan de invoering van een dynamische lijst eventueel een inperking betekenen? Onder welke voorwaarden kan die inperking als toelaatbaar worden aanzien? Deze juridische analyse werd voornamelijk uitgevoerd aan de hand van een studie van wetgeving, rechtsleer en rechtspraak, waarbij we onder meer relevante toetsingscriteria en tendensen in de rechtspraak trachtten te identificeren. Aansluitend werd een oproep geformuleerd onder Europese mensenrechteninstututen (via Unia) en onder leden van het *European Network for Housing Research*, met een vraag naar vergelijkbare initiatieven en eventuele jurisprudentie daaromtrent in het buitenland. Ook aan sectororganisaties vanop de Vlaamse private huurmarkt werd de vraag gesteld naar mogelijke aandachtspunten in het kader van hogere regelgeving.

Een beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van een dynamische lijst blijkt een vraagstuk dat contextafhankelijk moet worden beoordeeld, rekening houdend met onder meer de omstandigheden waarin de betrokkene(n) zich bevindt en de uitwerking van het instrument. Zo speelt in het bijzonder een rol of de met het instrument nagestreefde doelstelling opweegt ten opzichte van de inperking van andere belangen en of er geen alternatieve en minder verregaande oplossingen mogelijk zijn. Om die reden besteden we aandacht aan het (gemiddelde) profiel van actoren aan de private huurmarkt, net als aan structurele kenmerken van deze markt. Ook schetsen we de voornaamste huurverbintenissen en de mogelijkheden die reeds bestaan om de nakoming hiervan te borgen, telkens rekening houdend met het perspectief van zowel de huurder, de verhuurder als de vastgoedmakelaar. Aansluitend geeft het rapport een beeld van de geschillen die zich in de praktijk voordoen, van juridische spelregels en van mogelijkheden om data omtrent tekortkomingen aan de huurverbintenissen te ontsluiten in functie van een dynamische lijst. Voor dit deel van het rapport werd voornamelijk gebruik gemaakt van juridische literatuur, naast informatie verstrekt door de sectororganisaties en een interview met een medewerker (griffie) van een vredegerecht. De bevindingen zijn neergeschreven in het derde deel van het rapport.

In een vierde deel kijken we naar vergelijkbare voorbeelden uit andere sectoren en regio's. Om informatie te verzamelen, werden zoals gezegd buitenlandse academici en mensenrechteninstututen aangeschreven. Ook maakten we gebruik van literatuur (zoals de Europese TENLAW-rapporten) en vond een interview plaats met een medewerker van de Nationale Bank. Wat betreft binnenlandse voorbeelden verzamelden we zo onder meer informatie over de Centrale voor Krediet aan Particulieren (CKP) en een vroegere lijst (2002) van wanbetalers op de private huurmarkt door de Verenigde Eigenaars. Omtrent buitenlandse initiatieven bespreken we voorbeelden uit Noord-Ierland, Schotland, Tsjechië, Oostenrijk, Nederland, Duitsland en Spanje. Een (geheel) vergelijkbaar precedent vonden we in geen enkel van de onderzochte stelsels of sectoren, al kunnen sommige initiatieven wel inspiratie

bieden voor de uitwerking van een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars.

Een volgende stap in het onderzoeksproces was om het instrument van een dynamische lijst af te toetsen aan de vereisten van het privacy- en gegevensbeschermingsrecht. We steunen deze (juridische) analyse op twee soorten bronnen: literatuur en een interview met een academisch expert. Het rapport bespreekt daarbij zowel de principiële toelaatbaarheid als meer concrete modaliteiten en voorwaarden waarmee de Vlaamse overheid rekening dient te houden.

Vervolgens toetsten we onze bevindingen bij actoren op het terrein van de Vlaamse private huurmarkt. Naast de kwestie van de haalbaarheid van het instrument was er daarbij in het bijzonder ook aandacht voor een inschatting van de effecten van een dynamische lijst op het terrein. Concreet namen we interviews af met organisaties die huurders, verhuurders en makelaars vertegenwoordigen (Vlaams Huurdersplatform, Netwerk tegen Armoede, HUURpunt, Verenigde Eigenaars, Eigenaarsbond, CIB Vlaanderen), publieke instanties (Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, Unia) en twee vrederechters, zoals in overleg met de begeleidingsgroep werd bepaald. Met deze ruime bevraging werd de aanwezige kennis vanuit de praktijk optimaal benut.

Het laatste deel van het rapport vat alle informatie uit de voorgaande fasen samen. Bij wijze van besluit bundelen we de voornaamste inzichten omtrent de eventuele werking van het instrument, het juridisch kader en de ingeschatte effecten op het terrein. We hopen de Vlaamse overheid van de nodige informatie te voorzien om op een onderbouwde wijze beleidskeuzes te kunnen maken. Onze bijzondere dank gaat in elk geval uit aan iedereen die heeft bijgedragen tot de analyse en conclusies: de begeleidingsgroep, de bevroegde stakeholders, vrederechters en experts en de collega's van het Steunpunt Wonen, die ondanks de corona-omstandigheden beschikbaar waren voor vragen en feedback.

# 1. INLEIDING

## 1.1 Situering

In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 stelt de Vlaamse Regering om het opstellen van een dynamische lijst voor malafide huurders en verhuurders te zullen onderzoeken, als een mogelijk instrument om de private huurmarkt te versterken. Dit met respect voor de privacywetgeving en door het aanduiden van duidelijke criteria voor opname op en schrapping van deze lijst.

Het voornemen van de Vlaamse Regering werd overgenomen in de beleidsnota Wonen, waarin de minister voor Wonen het volgende formuleert:

*“Ik wil nagaan of er dynamische lijsten van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars kunnen worden ingevoerd. Een lijst van malafide huurders kan voorkomen dat verhuurders achterblijven met een huurachterstand of een beschadigde huurwoning, terwijl een lijst van malafide verhuurders toekomstige huurders kan waarschuwen voor verhuurders die het niet nauw nemen met hun verhuurdersverplichtingen. Bij de uitwerking hiervan neem ik de privacyregelgeving in acht en ga ik na welke criteria kunnen worden bepaald voor opname en schrapping van deze lijst.”*

Naar aanleiding van het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota Wonen werden tevens parlementaire vragen gesteld<sup>1</sup>.

Uit de reactie van de bevoegde minister kunnen we enkele aandachtspunten afleiden:

- de algemene doelstelling is een instrument aan te reiken voor alle partijen op de private huurmarkt om beter te kunnen inschatten met wie ze een contract aangaan en hen op die manier te behoeden voor slechte ervaringen;
- de lijst richt zich op personen die ‘malafide’ of ‘kwaadwillig’ zijn. Het is niet de bedoeling dat bijvoorbeeld de mensen die hun huur moeilijk kunnen betalen automatisch worden geregistreerd en zo nog moeilijker toegang krijgen tot een woning;
- ook de criteria om van de lijst weer te worden geschrapt moeten worden verduidelijkt. Een huurder of verhuurder die op die lijst staat, maar ondertussen kan aantonen dat hij zijn verplichtingen als verhuurder is nagekomen of als huurder al zijn achterstallige betalingen heeft betaald, moet opnieuw kunnen worden geschrapt. De lijst is dynamisch en niet voor de eeuwigheid;
- eerbiediging van het privéleven is een aandachtspunt.

Daarnaast gaf de minister voor Wonen de opdracht aan het Steunpunt Wonen om de mogelijkheid van een dynamische lijst verder te onderzoeken. Naast de genoemde krachtlijnen en aandachtspunten (afbakening van ‘malafide’ personen; criteria voor registratie en schrapping; privacy) werd daarbij gevraagd om na te gaan of de invoering van een dynamische lijst in overeenstemming is met hogere regelgeving en of er vergelijkbare initiatieven zijn in het buitenland of in andere sectoren.

Kort samengevat leidt dit tot twee te beantwoorden onderzoeksvragen, met zowel een technisch-juridische als een inhoudelijke insteek:

- Is een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en makelaars in overeenstemming met hogere rechtsnormen, waaronder privacyregelgeving?
- Hoe kan de uitwerking van zo’n lijst eruitzien, rekening houdend met onder meer voorbeelden uit andere landen en sectoren?

---

<sup>1</sup> <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1350681/verslag/1356380>

## 1.2 Dynamische lijsten ruimer gekaderd

### 1.2.1 Algemeen

Een lijst van malafide actoren heeft tot doel om andere spelers op de private huurmarkt te waarschuwen over de betrouwbaarheid van een persoon waarmee men zou willen contracteren. Voor de verhuurder gaat het om een kandidaat-huurder of de vastgoedmakelaar die men, als opdrachtgever wil aanstellen voor huurbemiddeling of beheerstaken tijdens de huurperiode. Voor de makelaar gaat het om de eigenaar-verhuurder, voor wie hij opdrachtnemer is, en over kandidaat-huurders, waarvan hij moet onderzoeken in hoeverre de persoon in kwestie in staat is zijn verbintenissen na te komen. Voor de huurder gaat het om de eigenaar, in functie van het sluiten van een woninghuurovereenkomst, en over de vastgoedmakelaar bij wie hij zich moet kandidaat stellen voor de woning. De finaliteit van het instrument zou dan ook gelegen zijn in het borgen van de (private) belangen van deze spelers, die al in een precontractuele fase een beter zicht krijgen op eventuele risico's. Om uit te maken of een risico aanwezig is, is een beroep nodig op historische informatie over het gedrag van een persoon. Bepaalde (negatieve) elementen zouden daarbij moeten leiden tot de vaststelling dat iemand 'malafide' is, met als gevolg de registratie op een lijst die door andere spelers kan worden geconsulteerd.

Het voornemen van de Vlaamse Regering stemt dan ook overeen met definities van zwarte lijsten of 'black lists' die in (binnen- en buitenlandse) rechtsleer en rechtspraak worden geformuleerd<sup>2</sup>. Vaak zijn dergelijke zwarte lijsten echter ook gecontesteerd. Dit blijkt bijvoorbeeld reeds uit de definitie die de Europese Artikel 29-Werkgroep (opgericht onder artikel 29 van de vroegere Privacyrichtlijn), de voorganger van de huidige *European Data Protection Board*, omtrent dergelijke lijsten formuleerde:

*"Zwarte lijsten bestaan in de verzameling en verspreiding van specifieke informatie over een specifieke groep van personen, die volgens specifieke criteria afhankelijk van de aard van de desbetreffende lijst is verzameld, en die meestal een negatieve en nadelige uitwerking heeft voor de personen op de lijst en een discriminatie van een groep mensen kan inhouden door hun toegang tot een bepaalde service te belemmeren of hun reputatie te beschadigen."*<sup>3</sup>

Ook in België was de Privacycommissie (op vandaag: Gegevensbeschermingsautoriteit) in het verleden vaak kritisch voor vergelijkbare instrumenten en beoordeelde men verschillende initiatieven als strijdig met nationale en Europese (privacy)regelgeving<sup>4</sup>. Tegelijk kan worden vastgesteld dat dergelijke lijsten in de praktijk vaak worden gebruikt, en dit zowel door private als publieke actoren, als binnen diverse sectoren en landen. Voor bepaalde lijsten bestaat bovendien niet alleen een wettelijk omkadering, maar voorziet de wet ook de verplichting voor deelnemers om de lijst te consulteren, zoals het geval is bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren<sup>5</sup>.

Het gebruik van zwarte lijsten kent dan ook pro's en contra's. De Privacycommissie wees bijvoorbeeld op volgende (tegen)argumenten omtrent zwarte lijsten in het algemeen.

Argumenten voor het gebruik van zwarte lijsten:

- de gewettigde belangen van de betrokkene om zich te beschermen tegen risicoklanten, zoals gewaarborgd onder de vrijheid van onderneming, vrijheid van informatie, eigendomsrecht, enzovoort;

---

<sup>2</sup> Bv. 'een lijst met als doel personen of organisaties te 'waarschuwen' voor de daarop vermelde personen of instellingen'. Zie: E. de Vries & L. Mourcous, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 245.

<sup>3</sup> Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, Working Document on Blacklists, goedgekeurd op 3 oktober 2003.

<sup>4</sup> Men werkte ook adviezen uit omtrent de voorwaarden waaronder een zwarte lijst wél kan functioneren. Zie o.m. advies nr. 23/2006 van 12 juli 2006, advies nr. 23/2007 van 4 juli 2007 en advies nr. 34/2008 van 24 september 2008.

<sup>5</sup> Zie deel 4.2.1.



- de registratie is in beginsel louter aanwijzend. Aan de dienstverlener wordt met ander woorden nog steeds de vrijheid gelaten om met de geregistreerde persoon een overeenkomst te sluiten;
- bij een rechtmatige gegevensverwerking zijn waarborgen ingebouwd: gegevens worden gecontroleerd (op hun juistheid, hun herkomst, enzovoort) en zijn beveiligd (toegang door onbevoegde derden is uitgesloten); de betrokkene heeft een aantal bijzondere rechten (zoals inzage en informatie)<sup>6</sup>;
- klachten zijn in het algemeen zeldzaam.

Daarnaast worden een aantal tegenargumenten geformuleerd:

- zwarte lijsten betekenen risico's voor sociale uitsluiting, doordat een geregistreerde persoon geen dienst meer verkrijgt, of slechts een dienst tegen minder gunstige voorwaarden;
- de grote hoeveelheid gegevens in bepaalde databanken beletten een reële en daadwerkelijke controle van de kwaliteit ervan;
- in de praktijk zijn inbreuken op de vertrouwelijkheid mogelijk, zoals door een gebrekkige veiligheid en door een gebrek aan kwalificaties van de betrokken personen;
- de registratie kadert binnen een bepaalde finaliteit, maar in de praktijk worden de gegevens uit de zwarte lijst ook als controlemiddel gebruikt voor andere doeleinden;
- menselijke fouten komen frequent voor, als gevolg van de complexiteit of de ontoereikendheid van de ontwikkelde systemen<sup>7</sup>.

Het uiteindelijke gewicht dat aan de meest fundamentele van deze argumenten (gewettigde belangen beschermen, het risico op sociale uitsluiting, de privacybelangen van de betrokkenen) lijkt daarbij sterk afhankelijk te zijn van het concreet beoogde instrument en de context waarbinnen het functioneert. Op beide aspecten komen we verder in het rapport terug.

## 1.2.2 Een dynamische lijst op de private huurmarkt

### 1.2.2.1 Motieven voor overheidsingrijpen

Algemeen zijn er volgens de welvaartstheorie twee types van motieven voor een overheidsingrijpen in de marktwerking, namelijk enerzijds het beter tegemoetkomen aan wat als een rechtvaardige uitkomst wordt beschouwd en anderzijds het efficiënter doen functioneren van de markt<sup>8</sup>.

Het aanreiken van informatie over de tegenpartij waarmee men wil contracteren, moet daarbij in de eerste plaats toelaten om risico's te vermijden en gerechtvaardigde belangen op de private huurmarkt beter te waarborgen. Dit op een preventieve wijze, vergeleken met *ex post* manieren van rechtshandhaving (zoals een procedure voor de rechter), die berusten op vertrouwen in het rechtssysteem om passende regels, handhaving en geschillenbeslechting uit te werken. Een argument voor de invoering van een zwarte lijst is dan ook dat het kunnen beschikken over meer informatie over de betrouwbaarheid van de tegenpartij, in een precontractuele fase, voor een aanvullende - of mogelijk zelfs een betere - bescherming zorgt<sup>9</sup>. Het achteraf instellen van een vordering om de tegenpartij zijn verplichtingen te doen nakomen, blijft namelijk vaak een theoretische mogelijkheid, onder meer door problemen bij de toegang tot justitie. Eerdere studies wijzen er bijvoorbeeld op dat slechts een klein

<sup>6</sup> Zie deel 5.3.

<sup>7</sup> Commissie voor de bescherming voor de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005 betreffende een omkadering van de zwarte lijsten, 11.

<sup>8</sup> S. WINTERS, Huurprijzen en richthuurprijzen. Deel 1. Literatuurstudie over richthuurprijzen, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2012, 4-6.

<sup>9</sup> Dat het delen van 'gebruikerservaringen' een effectief middel om nieuwe, potentiële gebruikers te beschermen, vinden we bijvoorbeeld in bepaalde literatuur over deelplatformen. Zie: C. KOOPMAN, M. MITCHELL & A. THIERER, 'The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change', *Journal of Business, Entrepreneurship & the Law* 2015, 539-543 en M.E. STORME & F. HELSEN, *Innovatie en disruptie in het economisch recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, vii-viii.

aandeel verhuurders en een nog kleiner aandeel huurders bij geschillen beroep doet op de vrede-rechter. Achterliggend wordt onder meer verwezen naar het bestaan van financiële drempels, een gebrek aan kennis en vertrouwdheid met het systeem van justitie en de vrees om de huurrelatie onder druk te zetten<sup>10</sup>.

Het ontsluiten van meer informatie kan tevens leiden tot een efficiëntere marktwerking. Economische efficiëntie houdt in dat op de best mogelijke manier gebruik wordt gemaakt van goederen en diensten en de totale welvaart maximaal is. Het bestaan van marktimperfecties, zoals gebrekkige mededinging, externaliteiten, maar ook een gebrekkige informatie, verhinderen echter dat de markt dit efficiënte evenwicht bereikt<sup>11</sup>. In de literatuur is daarbij al vaker gewezen op het gegeven dat de informatie op de private huurmarkt imperfect is<sup>12</sup>. Verhuurders hebben bijvoorbeeld een informatievoorsprong wat betreft de kwaliteiten van de woning. Beantwoordt de staat ervan aan de kwaliteitsvereisten? En zal de verhuurder zijn rechtsplicht tot onderhoud en herstel van de woning correct naleven? Of zijn er omgevingsfactoren die het woongenot beknotten (zoals overlast, geluidshinder)?<sup>13</sup> Omgekeerd beschikt ook de huurder over een informatievoorsprong met betrekking tot de eigen betrouwbaarheid. Zal hij de huurprijs correct betalen? En zal de woning goed worden onderhouden? Die onzekerheid kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de verhuurder een risico zal verrekenen in de huurprijs, in het bijzonder wanneer het gaat om personen met een kwetsbaar profiel, aangezien de kans op betaalbaarheidsproblemen bij deze groep het grootst is. Daarnaast kan de verhuurder zijn informatievoordeel over de kwaliteiten van de woning ook benutten om een hogere prijs te vragen dan wat overeenstemt met de werkelijke kwaliteit. Voorts kan imperfecte informatie een beweegreden zijn voor negatieve selectie en discriminatie van bepaalde groepen bij de toegang tot een woning<sup>14</sup>. Daartegenover staat dat buitenlandse studies aantonen dat bekendmaking van bijkomende informatie over kandidaten<sup>15</sup> dergelijke beweegredenen kunnen afvlakken, zodat de toegang tot een huurwoning rechtvaardiger kan verlopen. Hoewel dit verboden is, baseren sommige verhuurders en vastgoedmakelaars zich namelijk op gepercipieerde groepskenmerken (stereotypes, vooroordelen), die ze aan individuele kandidaat-huurders verbinden en dewelke leiden tot een negatieve risico-inschatting (statistische discriminatie).

Bij het voorgaande horen echter nuances. Zo zullen de theoretische voordelen van een verhoogde transparantie zich in de eerste plaats pas realiseren naarmate de zwarte lijst er effectief in slaagt om negatieve risico's te capteren. Dit zal in principe echter slechts gedeeltelijk het geval zijn, gezien het beleidsvoornemen om alleen *malafide* spelers op de lijst te registreren. Concreet zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat risico's omtrent wanbetaling, of risico's omtrent een slecht onderhoud van de woning, niet worden gecapteerd indien deze buiten de wil van de betrokkene ontstaan (bv. de huurder kent een betaalbaarheidsproblematiek omwille van ziekte of werkloosheid; de verhuurder heeft onvoldoende kennis over de technische kwaliteitsvereisten). Het gevolg is dat incentives blijven

---

<sup>10</sup> S. GIBENS & B. HUBEAU, 'Legal aid and housing issues' in B. HUBEAU & A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 141 ev. en B. HUBEAU & D. VERMEIR, *Een evaluatie van het woninghuurrecht - Deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 72-73.

<sup>11</sup> Zie o.a.: C. WHITEHEAD, S. MONK, K. SCANLON, S. MARKKANEN & T. TANG, *The private rented sector in the New Century – A Comparative Approach*, Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, 2012, 25, M. HAFFNER, M. ELSINGA & J. HOEKSTRA, 'Rent Regulation: The balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries', *European Journal of Housing Policy* 2008, 217-233 en G. YEE, 'Rationales for Tenant Protection and Security of Tenure', *Journal of Law and Social Policy* 1989, 39 ev.

<sup>12</sup> Bv. P. VANDENBROUCKE, E. BUYST, S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER & J. HOEKSTRA, *Naar een aanbodbeleid voor de Vlaamse private huurmarkt*, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, Brussel, 2007, 7-11.

<sup>13</sup> R. ARNOTT, 'Tenancy rent control', *Swedish Economic Policy Review* 2003, 112.

<sup>14</sup> Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, Brussel, 2014, 147-148.

<sup>15</sup> K. AUSPURG, T. HINZ & L. SCHMID, 'Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence from a Field Experiment in a German Housing Market', *Journal of Housing Economics* 2017, 26 ev. Voor de arbeidsmarkt, zie: J. VEENMAN, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek', *Beleid en Maatschappij* 2003, 90-100.

bestaan om bijvoorbeeld risico's te verrekenen en/of een verdere screening uit te voeren, waarbij stereotypes en vooroordelen een rol kunnen blijven spelen. Bovendien vraagt een efficiënte marktwerking dat aan nog andere voorwaarden is voldaan, waaronder een perfecte mededinging. In het bijzonder aan de onderkant van de huurmarkt - waar schaarste bestaat door een (groeïende) kloof tussen wat de huurder kan betalen en wat nodig is voor een behoorlijk rendement voor de verhuurder -<sup>16</sup> vormt die voorwaarde een probleem. Het risico lijkt dan ook reëel dat een groep huurders de (theoretische) voordelen van meer informatie over de tegenpartij niet zal kunnen benutten, omdat de concurrentie onder aanbieders beperkt is, men een dak boven het hoofd nodig heeft en men bijgevolg in een te zwakke (onderhandelings)positie staat om voor een alternatief aanbod te kiezen of andere contractvoorwaarden te bekomen.

Dit laatste sluit nauw aan bij het voornoemde tegenargument van risico's op uitsluiting. In het algemeen zullen spelers die op een zwarte lijst staan het moeilijker hebben om woondiensten aan te bieden of af te nemen via de markt. Een zwarte lijst gaat dan ook steeds gepaard met conflicterende belangen: bescherming van de ene partij op de huurmarkt zorgt voor belemmeringen voor anderen. Bovendien zou een zwarte lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars raken aan belangen die worden gewaarborgd onder fundamentele rechten en vrijheden, zoals het recht op eigendom, het recht op wonen en de vrijheid van ondernemen<sup>17</sup>. Hierdoor zou bijvoorbeeld het (normatieve) argument kunnen worden geformuleerd dat het afnemen via de markt van een 'woondienst' van een andere orde is dan andere marktrelaties waaraan huishoudens participeren. Huisvesting is nodig om menswaardig te leven en zich te ontplooiën binnen andere levensdomeinen, zodat de overheid minstens zeer omzichtig moet omspringen met maatregelen die tot uitsluiting kunnen leiden<sup>18</sup>.

Een dergelijke afweging kent echter ook een sterke politiek-maatschappelijke connotatie<sup>19</sup>. De taak van dit onderzoek moet dan ook vooral worden gezien als een verkenning van de juridische marges waarbinnen een zwarte lijst zich zou situeren (o.m. gezien de raakpunten met grondrechten), net als van vergelijkbare lijsten (in andere sectoren en andere landen) en van standpunten hieromtrent van actoren uit de sector.

### 1.2.3 Types van instrumenten om risico's te beperken

Gebrekkige informatie en onzekerheid bij het aangaan van transacties is niet eigen aan de huurmarkt, maar speelt uiteraard ook een rol in verscheidene andere maatschappelijke domeinen. Een klassiek voorbeeld zijn de leningsactiviteiten, waar spaarders en bedrijven elkaar niet dreigen te vinden omdat de ene partij onvoldoende informatie heeft over de andere. Doordat het voor spaarders aan middelen ontbreekt om bedrijven grondig door te lichten, lopen zij een (te) groot risico. Banken bieden spaarders daarbij zekerheid en creëren een meerwaarde door strategieën te ontwikkelen om om te gaan met dit gebrek aan informatie.

Om een brede blik te bewaren omtrent mogelijke instrumenten bij gebrekkige (en ongelijke) informatie, schetsen we hierna (kort) een beeld van types instrumenten die hierop een antwoord kunnen bieden. Ten eerste kan men (bijkomende) waarborgen eisen/creëren voor het nakomen van de verbintenissen door de partijen. Een voorbeeld hiervan vinden we op de private huurmarkt, waar de verhuurder en de huurder kunnen overeenkomen dat de huurder een huurwaarborg dient te stellen om de naleving van zijn verplichtingen te garanderen<sup>20</sup>. Een nadeel is dat dergelijke bijkomende

---

<sup>16</sup> Zie deel 3.1.2.

<sup>17</sup> Zie deel 2 van het rapport.

<sup>18</sup> A. MORRIS, 'Living on the margins: Comparing older Private Renters and Older Public Housing Tenants in Sydney, Australia', *Housing Studies* 2009, 695 en K. HULSE & L. SAUGERES, *Housing Insecurity and Precarious Living: An Australian Study*, Melbourne, AHURI, 2008, 2-3.

<sup>19</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 52/2002 van 19 december 2002 betreffende de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders.

<sup>20</sup> Art. 37 Vlaams Woninghuurdecreet.

vereisten de toegang tot de markt onder druk kunnen zetten<sup>21</sup>. Een ander voorbeeld is de tussenkomst door intermediaire organisaties, zoals bij verhuring door sociale verhuurkantoren, die garanties biedt op betaling van de huurprijs en de teruggave van de woning in goede staat.

Daarnaast kunnen algemene informatieverplichtingen een rol spelen. Een voorbeeld is de verplichting voor ondernemingen om een jaarrekening bekend te maken en deze in bepaalde gevallen te laten attesteren door een revisor, zodat een tegenpartij de financiële slagkracht kan inschatten. Specifiek voor de huurmarkt kan onder meer worden verwezen naar de verplichting voor eigenaars om een EPC-score bekend te maken bij de (publieke) tehuurstelling van een woning, waardoor potentiële huurders worden geïnformeerd over dit kwaliteitsaspect.

Ten derde is er de mogelijkheid van een individuele screening. Zo worden op de huurmarkt doorgaans reeds inkomensgegevens opgevraagd om de solvabiliteit van een kandidaat-huurder te verifiëren. De aard van de opgevraagde gegevens, en de juridische toelaatbaarheid ervan<sup>22</sup>, verschilt weliswaar naargelang de finaliteit en context waarbinnen ze moeten dienen, zoals blijkt uit voorbeelden in andere sectoren. Voor onder meer de screening van directie/bestuursleden bij financiële instellingen ontwikkelde de Nationale Bank bijvoorbeeld een beleid aan de hand van een *'fit & proper'*-test. Dit komt neer op een beoordeling van de geschiktheid van kandidaten omtrent twee aspecten. Aan de ene kant het beschikken over de voor de functie passende kennis, ervaring en vaardigheden (*'fit'*), aan de andere kant is er de meer subjectieve vereiste van professionele betrouwbaarheid die verband houdt met de eerbaarheid en integriteit van een persoon. Een kandidaat wordt als betrouwbaar (*'proper'*) beschouwd indien er geen elementen zijn die wijzen op het tegendeel<sup>23</sup>.

Lijsten zoals de beoogde lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars zijn daarbij te kaderen als een instrument ten behoeve van individuele screenings. Dergelijke lijsten ontsluiten met name bijkomende informatie over potentiële tegenpartijen en/of doen het screeningsproces efficiënter verlopen. Dit laatste gebeurt doordat de informatie doorgaans relatief eenvoudig te consulteren is, zodat zoekkosten (de tijdsinvestering om de geschiktheid van de tegenpartij te onderzoeken) worden vermeden.

Naast 'zwarte' lijsten bestaan echter ook 'witte' lijsten. Het gaat dan om personen die bijvoorbeeld worden toegelaten om een bepaalde activiteit uit te oefenen, nadat men een kwaliteitsbeoordeling door een andere, derde instantie heeft doorstaan. Die beoordeling (veelal met een erkenning of certificaat) moet garanties bieden voor andere partijen omtrent de kwaliteitsvolle uitoefening van het beroep. Een voorbeeld op de private huurmarkt is de groep van vastgoedmakelaars, die over een erkenning dienen te beschikken<sup>24</sup>.

Binnen het type van zwarte lijsten kan nog een verder onderscheid worden gemaakt. Enerzijds zijn er lijsten waarop negatieve gedragingen (niet-nakoming van verplichtingen) worden geregistreerd, anderzijds zijn er lijsten die veeleer negatieve indicaties bieden omtrent de capaciteit van een persoon om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. Zo kan ter illustratie worden verwezen naar het 'positieve' en het 'negatieve' luik dat in meerdere Europese kredietcentrales bestaat, ten einde de kredietwaardigheid van kandidaat-kredietnemers te beoordelen en overmatige schuldenlast tegen te gaan.<sup>25</sup> Het 'negatieve luik' registreert wanbetalingen, het 'positieve luik' ruimere informatie omtrent de kredietwaardigheid van een persoon (zoals eerder gesloten kredietovereenkomsten, collectieve schulden-

---

<sup>21</sup> Bv. D. VERMEIR & B. HUBEAU, Op weg naar Vlaams Woninghuurdecreet via een evaluatie van de federale Woninghuurwet, Brussel, Larcier, 2018, 31-32.

<sup>22</sup> Zie deel 3.2.1.

<sup>23</sup> Nationale Bank van België, Handboek voor het beoordelen van de deskundigheid en professionele betrouwbaarheid (*'fit & proper'*-handboek) – Bijlage bij Circulaire NBB\_2018\_25, Brussel, 2018.

<sup>24</sup> Zie deel 3.2.2. Een ander voorbeeld is te vinden bij private woningcontroleurs, waarvoor de Vlaamse Codex Wonen recent de basis uitwerkte voor een erkennings- en kwaliteitskader. Zie: Art. 3.5 Vlaamse Codex Wonen.

<sup>25</sup> S. MEYS, Bedrieglijk onvermogen. Vermogenstransparantie en beschermingsmechanismen voor schuldeisers, Morsel, Intersentia, 2019, 632-636 en deel 4.2.1.

regelingen, enzovoort), zonder dat er sprake is van een tekortkoming. Bij een dergelijk positief luik ligt de focus met andere woorden sterker op preventie<sup>26</sup>. In beide gevallen liggen data omtrent welbepaalde ongunstige, 'historische' feiten aan de registratie ten grondslag.

---

<sup>26</sup> *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1123/001, 31. Verderop in het rapport komt aan bod dat een dergelijk positief luik weliswaar moeilijk toepasbaar is op de huurmarkt. Zie deel 3.3.

## 2. GRONDRECHTEN

Fundamentele rechten en vrijheden hebben tot doel om de voorwaarden te creëren waardoor personen op een vrije en menswaardige manier kunnen leven. Ze vormen ook een belangrijke garantie voor de burger doordat ze de macht van de staat inperken, door bepaalde verplichtingen op te leggen en door transparantie en controleerbaarheid van machthebbers te organiseren<sup>27</sup>. Bij de realisatie of bescherming van een bepaald grondrecht kunnen echter conflicten ontstaan met andere belangen of rechten en vrijheden, die de overheid eveneens moet beschermen. Dit laatste is ook het geval bij de invoering van een dynamische lijst van huurders, verhuurders en makelaars, waarbij het borgen van de belangen van de ene partij nadelig is voor de belangen van anderen.

De kwestie van toelaatbaarheid van een dergelijke lijst valt dan ook uiteen in verschillende deelvragen. In de eerste plaats moet worden nagegaan of het bedoelde initiatief onder de reikwijdte van erkende grondrechten valt. Vervolgens is de vraag of er sprake is van een inmenging, dan wel of er positieve verplichtingen dienen te worden gerespecteerd. Een derde kwestie betreft de vraag hoe, in het licht van de betrokken grondrechten, een rechtvaardiging mogelijk is. We schetsen in dit deel een algemeen kader, om juridische marges bij de totstandkoming van het beoogde instrument te duiden. Verderop in dit rapport bakenen we deze marges voor het overheidsoptreden concreter af vanuit het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en vanuit het grondrecht op gegevensbescherming.<sup>28</sup>

### 2.1 Relevante grondrechten

In dit deel schetsen we bondig de hogere rechtsnormen die bij de invoering van een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars relevant lijken (= de maatregel zal mogelijk onder toepassing van een grondrecht kunnen worden gebracht). Het gaat over bepalingen uit de Grondwet, maar ook om grondrechten uit internationale verdragen en regelgeving van de Europese Unie. Het Grondwettelijk Hof beschouwt grondwets- en verdragsbepalingen die een soortgelijk grondrecht waarborgen namelijk als een onlosmakelijk geheel. Het Hof kan wetgeving zo onrechtstreeks, via de analoge bepaling, aan de verdragsbepaling toetsen. Dit voor zover het gaat om een normatieve tekst met bindende kracht (dus bijvoorbeeld niet aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, maar wel aan het BUPO-verdrag of EVRM)<sup>29</sup>. Daarnaast kan het Hof ook aan onder meer verdragsbepalingen toetsen via de 'omweg' van artikelen 10 en 11 van de Grondwet (d.i. wanneer een verschil in behandeling wordt aangevochten omwille van de betrokken norm).<sup>30</sup>

#### 2.1.1 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is verankerd in Europese en internationale verdragen, waaronder artikel 12 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 17 van het Internationaal Verdrag Inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en artikel 7 van het EU-Handvest<sup>31</sup>. Op nationaal niveau geniet de persoonlijke levenssfeer eveneens juridische bescherming. Te denken valt aan artikel 22 van de Grondwet en diverse privaatrechtelijke<sup>32</sup>, fiscaalrechtelijke<sup>33</sup> en strafrechtelijke

<sup>27</sup> P. DE HERT & S. GUTWIRTH, 'Veiligheid en grondrechten. Het belang van een evenwichtige privacypolitie' in E.R. MULLER (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, 587 ev.

<sup>28</sup> Zie resp. deel 5.2 en deel 5.3.

<sup>29</sup> Zie: GwH 22 november 2018, nr. 158/2018, B.3.2.

<sup>30</sup> C. BIMBENET, D. DE MEYST, S. SMET, J. THEUNIS, S. VANCLEEF, L. VANDERSTEEGEN, S. VERBIST & M. VRANCKEN, 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2018', *TBO* 2020, 108-109.

<sup>31</sup> F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 35 ev.

<sup>32</sup> Bv. de regeling omtrent de bescherming van de gezinswoning (art. 215 BW).

<sup>33</sup> Bv. de geheimhoudingsplicht voor personen betrokken bij de toepassing van belastingwetten (art. 337 W.I.B. 1992).



bepalingen<sup>34</sup>. Persoonsgegevens krijgen een specifieke bescherming in het Europese en nationale gegevensbeschermingsrecht<sup>35</sup>.

De reikwijdte van de geboden bescherming verschilt sterk naargelang de aard en de inhoud van de normen. Volgens artikel 8 EVRM gaat het bijvoorbeeld om 'het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling'. In de rechtspraak van het Europees Hof krijgen elk van deze vier aspecten bovendien een ruim toepassingsgebied. Wat de bescherming van het privéleven betreft, maakt de rechtsleer zo nog een verder onderscheid tussen diverse categorieën van rechten. Een van deze indelingen komt neer op vijf luiken: (1) het recht op rust, geheimhouding, isolement en afscherming van derden; (2) het recht op uiten en beleven van zijn identiteit; (3) het recht op fysieke, morele en psychische integriteit; (4) het recht op het uitbouwen van menselijke contacten en sociale relaties; en (5) het recht op geheimhouding van informatie of controle op informatie door de betrokkene<sup>36</sup>. Vooral dit laatste aspect, zogenaamde 'informatieprivacy', is voor deze studie belangrijk.

Het verwerken van informatie over natuurlijke personen ('persoonsgegevens') in functie van een databank van malafide actoren, valt daarbij onder toepassing van het gegevensbeschermingsrecht en, wanneer het gaat om 'privacygevoelige informatie', onder artikel 8 EVRM<sup>37</sup>. Belangrijk is eveneens dat er volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geen enkele reden is om professionele of commerciële activiteiten van het toepassingsgebied uit te sluiten. Ook de informatie waarover een partij beschikt in het kader van het beroep, zoals bij bemiddelingsactiviteiten, geniet derhalve bescherming<sup>38</sup>. Bovendien is die bescherming niet tot natuurlijke personen voorbehouden, maar kunnen rechtspersonen hier ook (deels) rechten aan ontleen. Volgens de rechtspraak van het EHRM is dit onder meer wanneer ze 'persoonlijk' worden geraakt door een aantijging die leidt tot schade (zoals een ongunstig overheidsrapport)<sup>39</sup>.

### 2.1.2 Gelijkheid en non-discriminatie

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat vergelijkbare gevallen gelijk moeten worden behandeld, tenzij er een redelijke verantwoording bestaat om ze verschillend te behandelen. Omgekeerd moeten wezenlijk verschillende gevallen verschillend worden behandeld, tenzij er een redelijke verantwoording bestaat om hen gelijk te behandelen<sup>40</sup>. Dit zeer frequent toegepaste principe ligt vervat in artikel 10 en 11 van de Grondwet. Op Europees niveau legt onder meer artikel 14 EVRM een discriminatieverbod op<sup>41</sup>.

Het gelijkheidsbeginsel heeft in de eerste plaats de functie van een beginsel van behoorlijke politieke besluitvorming<sup>42</sup>: in haar relatie tot de burger mag de overheid niet discrimineren. Discriminatoire maatregelen zijn vernietigbaar door het Grondwettelijk Hof of de Raad van State. Daarnaast is het

---

<sup>34</sup> Bv. de strafbaarstellingen inzake wederrechtelijke huiszoeking (art. 148 Sw) en schending van het briefgeheim (art. 460 en art. 460bis Sw).

<sup>35</sup> Verordening 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 vrij verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Pb.L* 119 van 4 mei 2016 en Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018.

<sup>36</sup> J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS & T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 469-513, met verdere bewerking in F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens*. Algemeen handboek, Brussel, Politeia, 2017, 59. Voor een alternatieve categorisering, zie bv. C. CUIJPERS & B.J. KOOPS, *Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van art. 8 EVRM*, Tilburg, Universiteit Tilburg: Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, 2008, 13.

<sup>37</sup> Zie deel 5.2.1.

<sup>38</sup> EHRM 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, §29.

<sup>39</sup> F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens*. Algemeen handboek, Brussel, Politeia, 2017, 47.

<sup>40</sup> D. BIJNENS, H. BORTELS & J. THEUNIS, 'Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2017-18)', *TvW* 2019, 53-54.

<sup>41</sup> Volgens het Grondwettelijk Hof voegt artikel 14 EVRM weinig toe aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals gewaarborgd door de Grondwet. Zie bv. GwH 29 november 2018, nr. 166/2018, B.7.

<sup>42</sup> S. SOTTIAUX, 'Het gelijkheidsbeginsel: langs oude paden en nieuwe wegen', *RW* 2008-09, 691.

gelijkheidsbeginsel ook tussen burgers van belang. Grondwetsbepalingen geven namelijk invulling aan open normen uit het privaatrecht (bv. de 'openbare orde' of de 'zorgvuldigheidsplicht').<sup>43</sup> Het gelijkheidsbeginsel werd bovendien 'gehorizontaliseerd' door de invoering van onder meer het Vlaams Gelijkekansendecreet. Dit wil zeggen dat burgers zich rechtstreeks op de decreetsbepalingen kunnen beroepen indien ze worden gediscrimineerd, zonder de omweg van de open, privaatrechtelijke normen.

Het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel kent een ruime toepassing. Het Gelijkekansendecreet voorziet zo dat 'elke vorm van discriminatie verboden is, zowel in de overheidssector als de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, met betrekking tot het aanbod van, de toegang tot, de levering en het genot van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn - al dan niet tegen betaling - met inbegrip van huisvesting'<sup>44</sup>. Bij het aanbieden van woondiensten (of eventueel: diensten voor huurbemiddeling) geldt dus een discriminatieverbod<sup>45</sup>. Dit verbod is bovendien van toepassing in de verschillende fasen van het verhuurproces en tijdens de eigenlijke verhuring (precontractueel, tijdens de loop van de overeenkomst en bij beëindiging ervan). Ook kan het zowel gaan om directe discriminatie (= er is een minder gunstige behandeling op basis van een discriminatoir kenmerk) als om een vorm van indirecte discriminatie (= een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelswijze zorgt voor een minder gunstige behandeling van personen met een discriminatoir kenmerk<sup>46</sup>).

In het kader van deze studie is het daarbij niet de bedoeling om de werking van het gelijkheidsbeginsel *in extenso* te bespreken. Een aandachtspunt is evenwel dat de invoering van een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders of vastgoedmakelaars - in de horizontale verhouding - een minder gunstige behandeling kan doen ontstaan voor categorieën van personen naargelang zij wel of niet op deze lijst geregistreerd staan (namelijk wanneer men op basis van de registratie wordt geweigerd als kandidaat-huurder). Dit gegeven noopt er toe dat voor het verschil in behandeling een redelijke en objectieve verantwoording bestaat, die in principe tot uiting zal komen in de redenen of oorzaken voor de registratie, net als in de beoogde finaliteit van de lijst, zoals vereist is volgens de beginselen voor een rechtmatige gegevensverwerking<sup>47</sup>. Naarmate de registratie minder beantwoordt aan de doelstelling ervan, bestaat echter het risico dat bijvoorbeeld een contractweigering, die gebaseerd is op een consultatie van de lijst, discriminatoir is. Dit zal met name het geval zijn wanneer de registratie geen correct beeld geeft van de capaciteiten om aan de huurdersverplichtingen te voldoen. In de literatuur wordt deze problematiek onder meer ter sprake gebracht in het kader van geautomatiseerde besluitvorming op basis van databestanden en artificiële intelligentie<sup>48</sup>. Ook bij een 'handmatige' beoordeling van verhuurdossiers kunnen echter problemen ontstaan indien verder geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met specifieke of individuele omstandigheden<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> A. Van Oevelen & C. Cauffman, 'Contractvrijheid en niet-discriminatie in contractuele verhoudingen', in P. Humblet & I. Van de Woesteyne (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'Elck wat wils'*, Antwerpen, Kluwer, 201, 96 ev.

<sup>44</sup> Art. 20, 6° Gelijkekansendecreet.

<sup>45</sup> A. Van Oevelen & C. Cauffman, 'Contractvrijheid en niet-discriminatie in contractuele verhoudingen', in P. Humblet & I. Van de Woesteyne (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'Elck wat wils'*, Antwerpen, Kluwer, 201, 126.

<sup>46</sup> Art. 16, §1 en §2 Gelijkekansendecreet.

<sup>47</sup> Zie deel 5.2.3.

<sup>48</sup> Bv. P. Hacker, 'Teaching Fairness to Artificial Intelligence: Existing and Novel Strategies Against Algorithmic Discrimination Under EU Law', *Common Market Law Review* 2018, 1143-1186 en M. Butterworth, 'The ICO and artificial intelligence: The role of fairness in the GDPR framework', *Computer Law & Security Review* 2018, 257-268.

<sup>49</sup> Een Nederlandse respondent wees bijvoorbeeld op een (nog niet gepubliceerde) zaak waarin een huurder omwille van zijn gezondheidstoestand (autismespectrumstoornis) in een geschil terechtkwam met de verhuurder en op een zwarte lijst werd geregistreerd (omwille van het woongedrag). Voetstoots uitgaan van de zwarte lijst, zonder individuele beoordeling omtrent de geschiktheid voor de woning in kwestie, kan in een dergelijke situatie neerkomen op het maken van een discriminatoir onderscheid (nl. op basis van de gezondheidstoestand, cf. art. 16, §3 Gelijkekansendecreet). Zie hierover ook advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005 betreffende een omkadering van de zwarte lijsten (Privacycommissie), 8-9.



### 2.1.3 Eigendomsrecht

Onder de essentiële spelregels in de Belgische rechtstaat valt het recht op de bescherming van eigendom. De precieze reikwijdte van dit recht verschilt opnieuw naargelang de rechtsbron. Zo bevat de Belgische Grondwet bijvoorbeeld een verbod op het ontnemen van eigendom zonder een schadevergoeding. De grondwetsbepaling bevat echter geen positieve omschrijving van het recht op eigendom of de garantie op de vrijheid van gebruik ervan. Concreet stelt artikel 16 Gw dat *'niemand van zijn eigendom kan worden onttrokken dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling'*<sup>50</sup>. Hoewel al langer stemmen opgaan om aan deze grondwetsbepaling een ruimere draagwijdte toe te kennen, is het vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Hof van Cassatie dat artikel 16 Gw - op zichzelf - slechts binnen het domein van onteigening kan worden toegepast<sup>51</sup>.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EAPEVRM) omvat echter wel een volwaardig grondrecht op het ongestoord genot van eigendom, met een negatieve en een positieve omschrijving ervan. Concreet bevat artikel 1 EAPEVRM drie principes, waarvan het tweede principe vergelijkbaar is met de bepaling uit de Grondwet (eigendomsontneming). Artikel 1 EAPEVRM voegt daar het verzekeren van een ongestoord genot van eigendom aan toe (d.i. met andere woorden een onthoudingsplicht voor de overheid, ofwel een genotsrecht voor de eigenaar), net als de mogelijkheid (voor de overheid) om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang.<sup>52</sup> Aangezien artikel 1 EAPEVRM een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 Gw, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel. Het Grondwettelijk Hof kan bijgevolg rekening houden met de ruimere bescherming die artikel 1 EAPEVRM biedt. Zo kan een maatregel die op zich vreemd is aan artikel 16 Gw, omdat geen sprake is van eigendomsontneming, toch binnen het toetsingsbereik van het Hof komen<sup>53</sup>.

Het recht op eigendom kan zowel door natuurlijke personen als door rechtspersonen worden ingeroepen. Verder krijgt eigendom in de rechtspraak van onder meer het Europees Hof een ruime en autonome betekenis. Naast eigendom in een klassieke, zakenrechtelijke betekenis spreekt het Hof bijvoorbeeld over *certain other rights and interests constituting assets*<sup>54</sup>. 'Eigendom' omvat in feite het 'patrimonium' van een privépersoon, waaronder een uiteenlopende reeks economische belangen zoals 'goodwill' betreffende een handelszaak, vergunningen om een beroep uit te oefenen, het klantenbestand, aanspraken op huurgelden, enzovoort.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> In het Burgerlijk Wetboek vinden we wel een omschrijving van het eigendomsrecht. Artikel 544 BW stelt: 'Eigendom is het recht om op de meest volstreekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen'.

<sup>51</sup> A. ALEN & W. VERRIJDT, 'Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof' in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS & R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 3.

<sup>52</sup> Ook het laatste principe, dat geformuleerd is al een mogelijkheid voor de overheid, is wel degelijk een waarborg voor de burger, dat door het Europees Hof kan worden getoetst als eigendomsbeperking. Het onderscheid tussen de drie principes is vooral belangrijk omdat het Europees Hof overheidsmaatregelen strenger zal toetsen indien het gaat om een ontneming van eigendom. De overheid beschikt dus over een minder ruime beleidsruimte wanneer het gaat om een definitieve en gedwongen eigendomsoverdracht, eerder dan wanneer het eigendomsrecht slechts wordt bezwaard. Zie: Y. HAECK, *Artikel 1 Eerste Protocol. Recht op bescherming van de eigendom*, in J. VANDE LANOTTE & Y. HAECK (Eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Vol. II*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 331 ev. en A. ALEN, 'Het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Over de samenlezing van de relevante grondwets- en verdragsbepalingen' in D. HOOGHE, K. DEKETELAERE & A.M. DRAYE (eds.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 267-268.

<sup>53</sup> Zie bv. GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.28 en GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.15-B.16.1.

<sup>54</sup> Zie bv. EHRM 16 juni 2001, *Zwierzynski t. Polen*, §63.

<sup>55</sup> Y. HAECK, *Artikel 1 Eerste Protocol. Recht op bescherming van de eigendom*, in J. VANDE LANOTTE & Y. HAECK (Eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Vol. II*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 319.

Een lijst van malafide verhuurders (of vastgoedmakelaars) lijkt hierbij niet binnen de scope te vallen van ontneming van eigendom of van reglementering ervan, maar kan o.i. wel raken aan het recht op een ongestoord genot. Hoewel de huurwoning niet noodzakelijk in waarde vermindert of attributen die tot het eigendomsrecht behoren niet aan de eigenaar worden ontnomen, kan een dergelijke maatregel namelijk tot gevolg hebben dat een bepaald attribuut (= de mogelijkheid om de woning te verhuren) langdurig en ernstig in het gedrang wordt gebracht. De opname op een lijst kan namelijk betekenen dat een eigenaar moeilijker woondiensten kan aanbieden, wat aanleiding kan geven tot het derven van huurinkomsten en 'schade' aan zijn of haar economische belangen.

#### 2.1.4 Recht op arbeid, vrijheid van handel en nijverheid, vrijheid van beroep en het vrij verrichten van diensten

Artikel 23, tweede en derde lid, 1° van de Grondwet bepaalt dat iedereen het recht heeft op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid. De grondwetgever heeft de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen echter niet willen verankeren in het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid<sup>56</sup>, zoals ook blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof<sup>57</sup>.

Het Grondwettelijk Hof heeft de vrijheid van handel en nijverheid, zoals door het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791 en op vandaag door art. II.3 WER wordt gewaarborgd, echter wel meermaals betrokken bij toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet<sup>58</sup>. De vrijheid van handel en nijverheid is namelijk nauw verwant met de vrijheid van beroep, het recht te werken en de vrijheid van ondernemerschap, zoals door de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt gewaarborgd en waaraan het Hof onrechtstreeks kan toetsen. Op dezelfde wijze kan het Hof ook rekening houden met het Europese Unierecht en een aantal fundamentele vrijheden die gewaarborgd zijn bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), zoals het vrij verrichten van diensten (art. 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (art. 49 VWEU)<sup>59</sup>.

Kortweg houden deze juridische principes in dat iedereen in beginsel om het even welke activiteit kan aanvangen. Uitzonderingen zijn mogelijk (bijvoorbeeld reglementering inzake beroepsbekwaamheid), maar maatregelen die deze vrijheid belemmeren of minder aantrekkelijk maken, zal de overheid moeten kunnen verantwoorden. Bij een lijst van malafide verhuurders en vastgoedmakelaars is het daarbij aannemelijk dat dit het geval is, omdat de groep van personen die op de lijst vermeld staan moeilijker woondiensten zal kunnen aanbieden.

#### 2.1.5 Recht op wonen

Het recht op behoorlijke huisvesting geniet tevens een ruime erkenning en bescherming via nationale en internationale rechtsbronnen. Relevante bepalingen zijn onder meer artikel 11 ECOSOC-verdrag, artikel 31 (en artikel 16) Herzien Europees Sociaal Handvest en artikel 23, 3° van de Grondwet.

In de rechtspraak van het EHRM wordt huisvesting als een legitieme doelstelling aanzien die, indien ook aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie hierna), een beperking op in het EVRM erkende verdragsrechten kan rechtvaardigen<sup>60</sup>. Ook worden aspecten van het recht op wonen via de omweg

<sup>56</sup> *Parl.St.* Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, 15; nr. 100-2/4°, 93-99 en nr. 100-2/9°, 3-10. Dit blijkt ook uit latere voorstellen tot herziening van de desbetreffende grondwetsbepaling. Zie: *Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1930/1; *Parl.St.* Senaat BZ 2010, nr. 5-19/1 en *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0581/001.

<sup>57</sup> GwH 3 december 2015, nr. 172/2015, B.9.

<sup>58</sup> Bv. GwH 6 juni 2019, nr. 94/2019, B.10.3, RW 2019-20, 4.

<sup>59</sup> Bv. GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.8.1-B.8.5 en GwH 17 september 2015, nr. 114/2015, B.17.2-B.17.6 en D. BIJNENS, C. BIMBENET, M. DECOCK, D. DE MEYST, D. FRANSEN, J. THEUNIS & S. VERBIST, 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2017', *TBO* 2019, 2014-2015.

<sup>60</sup> Concreet komt het recht op wonen aan de oppervlakte als een legitiem doel bij de uitvoering van de *fair-balance*-test (d.i. de zgn. 'reflex'-werking). Zie bv. M. DAMBRE, 'Het grondrecht op wonen: bronnen en doorwerking in de rechtspraak', *Rechtskroniek voor de Vrede- en Politiechters*, 2017, 225.

van andere, erkende verdragsrechten beschermd. Zo boden het recht op leven (artikel 2), het verbod op foltering en onmenselijke behandeling (artikel 3), het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8) en het recht op bescherming van eigendom (artikel 1, 1<sup>ste</sup> protocol) reeds een rechtsgrond om geschillen op het domein van huisvesting voor het Europees Hof te brengen<sup>61</sup>.

Belangrijk voor dit onderzoek is vooral dat naast klassieke componenten van het recht op wonen - zoals betaalbaarheid, woningkwaliteit en woonzekerheid - ook de toegang tot een woning als een aspect van dit grondrecht moet worden aanzien. General Comment 4<sup>62</sup> bij het ECOSOC-verdrag, dat als de meest gezaghebbende interpretatie van het grondrecht op wonen binnen het internationaal recht kan worden beschouwd, duidt bijvoorbeeld de toegang tot een woning aan als een (van zeven) vereiste(n) voor een behoorlijke huisvesting. Een gewaarborgd recht op wonen betekent bovendien dat álle aspecten of vereisten in voldoende mate zijn gerealiseerd<sup>63</sup>.

Voor de Belgische rechtsorde biedt artikel 23, 3° Gw geen omschrijving van wat menswaardig wonen betekent. De toegankelijkheid of *het kunnen beschikken* over behoorlijke huisvesting is echter ook op nationaal niveau ingebakken in de betekenis van het grondrecht op wonen, zoals onder meer blijkt uit doelstellingenbepaling van artikel 1.5 en artikel 1.6 Vlaamse Codex Wonen<sup>64</sup>. Dit is logisch, aangezien de toegang tot een woning een (voorafgaande) voorwaarde is vooraleer een behoorlijk niveau van huisvesting kan worden gerealiseerd. Een lijst van 'malafide' huurders kan die toegang beperken en bepaalde personen uitsluiten<sup>65</sup>.

## 2.2 Toetsing van overheidsmaatregelen

Schendingen van het formeel hogere recht kunnen voor het Grondwettelijk Hof en de Raad van State leiden tot (schorsing en) vernietiging van de bestreden wet of het bestreden besluit. Hierboven werd daarbij aangehaald dat de bedoelde lijst van huurders, verhuurders en makelaars een inmenging kan betekenen op een aantal grondrechten. Niet elke inmenging is echter ongeoorloofd: onder bepaalde voorwaarden zijn inmengingen toegelaten. Een complicatie voor onze analyse is dat verschillende types grondrechten, met verschillende types verplichtingen voor de overheid, een rol spelen, zoals hierna wordt toegelicht

### 2.2.1 Principe

Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State kunnen nagaan of een overheidsmaatregel verenigbaar is met het formeel hogere recht. Zo heeft het Grondwettelijk Hof onder meer de bevoegdheid om wetgeving rechtstreeks te toetsen aan de artikelen van Titel II van de Grondwet ('De Belgen en hun rechten'), waaronder het eigendomsrecht (art. 16 Gw), het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven (art. 22 Gw) en de sociale, economische en culturele rechten waaronder het recht op wonen (art. 23 Gw). De toetsing door het Grondwettelijk Hof van wetgeving aan internationale verdragsbepalingen gebeurt onrechtstreeks: verdragsbepalingen kunnen samen met bepalingen uit de Grondwet (art. 10 en 11 Gw of een analoge bepaling) worden ingeroepen<sup>66</sup>. Analoge waarborgen uit grondwets- en verdragsbepalingen vormen zo een onlosmakelijk geheel<sup>67</sup>, waarbij het Grondwettelijk

<sup>61</sup> J. HOHMANN, *The Right to Housing. Law, Concepts, Possibilities*, Portland, Hart Publishing, 2014, 68.

<sup>62</sup> CESR, *The Right to Adequate Housing (Article 11 (1))*, General Comment 4, 1991, E/1992/23, §1.

<sup>63</sup> J. HOHMANN, *The Right to Housing. Law, Concepts, Possibilities*, Portland, Hart Publishing, 2014, 21-23.

<sup>64</sup> Zie ook: *Parl.St.* VI. Parl 1996-97, nr. 654/1, 2 ev.

<sup>65</sup> Bv. Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 52/2002 van 19 december 2002 betreffende de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders.

<sup>66</sup> GwH 15 maart 2018, nr. 29/2018, B.8.2.2. Zie ook: GwH 5 juli 2018, nr. 90/2018, B.5.2.

<sup>67</sup> GwH 21 juni 2018, nr. 76/2018, B.9.5.

Hof, bij zijn toetsing, ook met de bescherming uit verdragsbepalingen kan rekening houden<sup>68</sup>. Het Grondwettelijk Hof bevestigde dit laatste principe (meermaals) voor onder meer het eigendomsrecht (art. 16 Gw en art. 1 EAPEVRM) en het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven (art. 22 Gw en art. 8 EVRM)<sup>69</sup>. Te vermelden is ook dat het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het bevoegd is om de vrijheid van ondernemen - weliswaar onrechtstreeks - te toetsen (via art. 10 en 11 Gw)<sup>70</sup>. Bestuurshandelingen kunnen - door de Raad van State - dan weer rechtstreeks worden getoetst aan bepalingen uit direct werkende internationale verdragen (zoals het EVRM).

## 2.2.2 Categorieën van grondrechten

Hierboven gaven we een overzicht van rechten en vrijheden die relevant zijn bij de invoering van een 'zwarte lijst' van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars. Een eerste vaststelling hierbij is dat de geschetste rechten en vrijheden tot verschillende categorieën van grondrechten behoren, waarvan traditioneel wordt aangenomen dat ze ook andere types van verplichtingen voor de overheid met zich meebrengen. Zo behoren het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op eigendom tot de zogenaamde burgerlijke en politieke rechten, ook wel eerste generatie rechten genoemd, die als een afweerrecht zijn geconcipieerd en bedoeld zijn om de vrijheid van de burger ten aanzien van de overheid te beschermen. Voor de overheid impliceren zij in de eerste plaats de 'negatieve' verplichting om zich van maatregelen die tegen deze vrijheid indruisen te onthouden, zonder dat 'uitvoeringsbepalingen' nodig zijn opdat de burger aanspraak zou kunnen maken op deze bescherming<sup>71</sup>.

Sociale, economische en culturele rechten, ofwel tweede generatie rechten, zijn daarentegen gericht op het creëren van voorwaarden voor de burger om in waardigheid te leven. Ze omvatten de 'positieve' verplichting voor de overheid om maatregelen te nemen, ten einde geleidelijk tot de verwezenlijking van de rechten in kwestie te komen<sup>72</sup>. Een ander belangrijk verschilpunt is dat voor de eerste categorie van grondrechten vaak de nadruk wordt gelegd op hun directe afdwingbaarheid voor de rechter, terwijl de grondrechten van de tweede generatie een vaag en programmatorisch karakter hebben en aldus niet direct afdwingbaar zouden zijn.

Het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten enerzijds en sociale, culturele en economische rechten anderzijds, is gaandeweg echter (opnieuw) verlaten. Rechtspraak bevestigt meer bepaald dat beide categorieën van rechten positieve en negatieve verplichtingen omvatten<sup>73</sup>. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt bijvoorbeeld dat ongeveer in elk - burgerlijk en politiek - verdragsrecht positieve

---

<sup>68</sup> Voor sommige grondrechten verwees de grondwetgever ook naar de inhoud van het EVRM en de interpretatie ervan door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zoals voor artikel 22 Gw. Zie: *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 997/5, 2.

<sup>69</sup> H. BORTELS, 'Rechtspraakoverzicht Grondwettelijk Hof 2017. Bevoegdheid en rechtspleging', *TBO* 2018, 385-386.

<sup>70</sup> GwH 21 december 2017, nr. 150/2017, B.11.3-B.11.4.

<sup>71</sup> Voor de bescherming van de privacy, zie bv. F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 26.

<sup>72</sup> Deze rechten zijn dan ook geconcipieerd als een opdracht voor de wetgever en bijvoorbeeld niet voor medeburgers. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat eigenaars van woningen die geen overheden zijn, niet de sociale opdracht hebben aan eenieder een recht op wonen te verzekeren. Zie: GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.57.1. Ook in uitspraken voor de gewone hoven en rechtbanken vinden we dit standpunt terug: de verplichting om te voorzien in een behoorlijke huisvesting geldt ten aanzien van de staat, van particuliere verhuurders kan niet worden verwacht dat zij, om het recht op wonen te waarborgen, bijvoorbeeld wanbetaling gedogen. Zie bv. Vred. Brussel 22 december 2006, *TBBR* 2008, 486, met noot A. VANDEBURIE en Vred. Elsene 27 april 1997, *T. Vred.* 1997, 122.

<sup>73</sup> De literatuur spreekt eerder over drie meer generieke dimensies, die aan alle grondrechten toebehoren: 'the obligation to respect' (een onthoudingsplicht), 'the obligation to protect' (het doen eerbiedigen van het grondrecht) en 'the obligation to fulfill' (een actieve tussenkomst voor de realisatie ervan). Zie: B. HUBEAU, 'Het grondrecht op wonen aan het werk: maar (hoe) werkt het grondrecht op wonen?' in N. BERNARD & B. HUBEAU, *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 3.

verplichtingen kunnen worden gelezen die om actieve interventie door de overheid vragen<sup>74</sup>. Belangrijk voor dit onderzoek is echter vooral dat aan tweede generatie grondrechten eveneens negatieve, non-interventie verplichtingen verbonden zijn, die rechtstreeks afdwingbaar zijn van de overheid. Naast de positieve verplichting om behoorlijke huisvesting voor eenieder geleidelijk aan te realiseren (voor alle overheidsactoren) en een verplichting tot grondwetsconforme interpretatie (voor de rechter)<sup>75</sup>, wordt met name het bestaan van een *standstill*-verplichting erkend. Kortweg houdt dit principe in dat de overheid geen maatregelen mag nemen die indruisen tegen de doelstelling van de betrokken bepaling en die de reeds bestaande realisaties afbouwen. In het kader van het grondrecht op wonen bevestigden het Grondwettelijk Hof en de Raad van State nog vrij recent het bestaan van die *standstill*-verplichting. Het gaat om een verplichting die *'eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang'*<sup>76</sup>.

## 2.2.3 Beperkingen van rechten en vrijheden

### 2.2.3.1 Algemene toetsingscriteria

Naast de inhoudelijk bepaalde rechten en vrijheden, en de daarmee corresponderende verplichtingen, bevatten verdragsbepalingen en bepalingen uit de Grondwet vaak een aantal specifieke voorwaarden op basis waarvan uitzonderingen mogelijk zijn. Veruit de meeste fundamentele rechten en vrijheden hebben dan ook geen absoluut karakter, maar kunnen worden beperkt op voorwaarde dat die beperking kan worden gerechtvaardigd.

Voor de EVRM-rechten en vrijheden zoals het recht op eerbiediging van het privéleven (art. 8 EVRM) en het eigendomsrecht (art. 1 EAPEVRM) heeft het Europees Hof daarbij een bepaalde systematiek ontwikkeld om na te gaan of er sprake is van een schending van (een van deze) fundamentele rechten en vrijheden. Deze systematiek komt er op neer dat het Europees Hof trapsgewijs zal nagaan of een maatregel voldoet aan de voorwaarden van legaliteit ('voorzien door de wet'), legitimiteit ('bijdragen aan een legitiem doel') en noodzakelijkheid ('noodzaak in een democratische samenleving'). Indien aan deze voorwaarden is voldaan, is de inmenging op het recht of de vrijheid toelaatbaar<sup>77</sup>. Bovendien maakt een vergelijkbare toetsing deel uit van de vaste rechtspraak door andere rechtscollages, zoals het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, wanneer dient te worden nagegaan of beperkingen op rechten en vrijheden toelaatbaar zijn

We vatten de krachtlijnen en betekenis van dit toetsingsschema hieronder kort samen.

**Legaliteitsvereiste:** een inmenging op een erkend (verdrags)recht of vrijheid moet een grondslag hebben in het nationale recht. Ook moet het nationale recht voldoende kwalitatief zijn, in die zin dat het toegankelijk en voorzienbaar moet zijn. Het toepassingsgebied en de normatieve inhoud van de regeling moeten daarom voldoende precies zijn om de gevolgen ervan met redelijke voorspelbaarheid

---

<sup>74</sup> Een voorbeeld uit het domein huisvesting is de zaak Marzari t. Italië, waarin het Hof het verbod op foltering interpreteerde als een verplichting om geschikte huisvesting te waarborgen voor een ernstig zieke persoon, aangezien een gebrek daaraan een zware negatieve impact had voor de betrokkene (EHRM 4 mei 1999, Marzari t. Italië).

<sup>75</sup> Dit is een effect dat de grondwetgever uitdrukkelijk heeft beoogd: bij meerdere mogelijke interpretaties van de regelgeving moeten rechters kiezen voor die interpretatie die het best met de grondrechten in overeenstemming is. Zie: *Parl.St. Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-2/3, 13.*

<sup>76</sup> GwH 21 mei 2015, nr. 67/2015, B.8; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.1; GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.2 en RvS advies nr. 62.525/3 van 22 december 2017 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan'.

<sup>77</sup> Voor het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zie o.m. F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 39 en 48 ev.

te voorzien<sup>78</sup>. Ook moet er voldoende informatie worden verstrekt over het bestaan, de reikwijdte en de wijze van uitoefening van de inmenging, zodat men zijn gedrag er op kan aanpassen.<sup>79 80</sup>

Legitimiteitsvereiste: het doel van de overheidsmaatregel moet ingegeven zijn door de bescherming van een of meerdere rechtsbelangen. Voor het EVRM zijn de rechtsbelangen die in aanmerking komen daarbij in elk verdragsrecht limitatief vastgelegd. Die belangen verschillen ook van verdragsrecht tot verdragsrecht, al komen ze in grote lijnen overeen. Ook kan worden opgemerkt dat de rechtspraak van het EHRM vrij soepel omgaat met deze vereiste, zodat nagenoeg elke beperking op grond van het door de overheid nagestreefde algemeen belang onder de doelstellingen kan worden gebracht<sup>81</sup>.

Noodzakelijkheidsvereiste: er moeten - beschouwd vanuit de waardenordering in een democratie - adequate redenen zijn om een recht of vrijheid aan beperkingen te kunnen onderwerpen. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en niet verder reiken dan wat strikt noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Vaak vormt de vraag of een inperking 'noodzakelijk' is de kern van de beoordeling door Europees Hof.

Om deze laatste vereiste af te toetsen, kan het EHRM diverse criteria hanteren. In de eerste plaats stelt het Hof dat de inmenging ingegeven moet zijn door een 'dringende maatschappelijke behoefte'. Het beoogde doel moet kortweg voldoende zwaar wegen. Hierbij ontwikkelde het EHRM enkele aanverwante criteria of subcriteria:

- *Pertinentievereiste*: is de bestreden maatregel nuttig, relevant en toereikend om het beoogde doel te bereiken?
- *Proportionaliteitsvereiste*: is er een redelijke verhouding tussen de zwaarte van de inmenging voor het individu en het gewicht van het belang dat met die inmenging wordt nagestreefd?
- *Alternatieve en minder verregaande oplossing (of 'subsidiariteitsvereiste')*: kan de overheid haar doel bereiken door andere maatregelen die een minder grote inmenging betekenen<sup>82</sup>?

Het Europees Hof zal in concrete dossiers weliswaar niet telkens alle criteria afoetsen. Het gaat dus niet om exhaustieve of cumulatieve voorwaarden, maar om een geheel aan instrumenten om na te gaan of een bepaalde maatregel voldoet aan de noodzakelijkheidsvereiste. Hierbij dient voor ogen te worden gehouden dat deze toetsing deel uitmaakt van een ruimere notie, krachtens dewelke men vooral nagaat of er een behoorlijk evenwicht ('*a fair balance*') wordt bewaard tussen de nagestreefde belangen en de rechten en vrijheden van het betrokken individu.

Omstandigheden van het concrete geval zal men bij die beoordeling steeds betrekken<sup>83</sup>. De vraag of een 'behoorlijk evenwicht' wordt gerespecteerd, hangt zo sterk af van de wijze waarop een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars zou worden uitgewerkt. Algemeen zal de rechtvaardiging van een maatregel evenwel minder problemen opleveren naarmate het nagestreefde doel zich dwingender opdringt. Omgekeerd zal het net meer problematisch zijn een

---

<sup>78</sup> EHRM 26 april 1979, Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk, §49.

<sup>79</sup> EHRM 20 augustus 1984, James Malone t. Verenigd Koninkrijk, §67-68.

<sup>80</sup> Onder het Europees verdrag wordt hiermee geen formele wet bedoeld, maar voor de Belgische Grondwet is dit wel het geval. Het Grondwettelijk Hof zal dan voorrang geven aan de bepaling die de sterkste rechtsbescherming biedt. Concreet is in België dus een rechtsbasis nodig in een formele wet. Zie bv. GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.10.2.

<sup>81</sup> Zie bv.: D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 87.

<sup>82</sup> Een andere methode, is de *consensus- of rechtsvergelijkende methode*. Hier staat de vraag naar de rechtspraktijk in andere Europese landen centraal. De afwezigheid van een Europese consensus kan bijvoorbeeld een beperkende factor zijn bij de interpretatie van de verdragsbepalingen. Zie o.m.: VANDE LANOTTE & Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 1. Algemene beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 139; F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 57 en D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 87-88.

<sup>83</sup> F. TULKENS & S. VAN DROOGHENBROECK, 'Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'Homme: bilan et perspectives', in N. BERNARD & C. MERTENS, *Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale*, Ministère de la Région Wallonne, Études et Documents Namur, 2005, 311-325 en F. SCHRAM, *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 40.



maatregel te rechtvaardigen wanneer aan de 'kern' (of 'essentie') van rechten en vrijheden wordt geraakt. Ook kan worden aangenomen dat de beleids marge voor de overheid minder ruim is naarmate aan meer grondrechten wordt geraakt. Nog andere relevante factoren zijn onder meer de aard van de maatregel (bv. algemeen karakter of specifiek? Is misbruik mogelijk?); de status of omstandigheden van personen die door de maatregel worden geraakt (gaat het bijvoorbeeld om kwetsbare personen? Gaat het om publieke personen?<sup>84</sup>); en de aan- of afwezigheid van garanties ter compensatie van de beperking<sup>85</sup>. Niettemin wordt in de rechtsleer vaak opgemerkt dat het - contextafhankelijke - toetsingsmechanisme een vrij grote beoordelingsmarge laat aan de rechter, omdat tot op zekere hoogte factoren spelen die subjectief zijn (bv. wat wordt als 'proportioneel' ervaren?)<sup>86</sup>.

Andere rechtscolleges maken zoals reeds vermeld gebruik van een vergelijkbaar toetsingsschema. Bij wijze van voorbeeld kan naar de vrijheid van ondernemen worden verwezen<sup>87</sup>. In een arrest stelde Hof van Justitie hierover dat maatregelen die deze fundamentele vrijheid kunnen belemmeren toelaatbaar zijn wanneer zij een rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken<sup>88</sup>. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dan weer dat de wetgever - wanneer de bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld - onredelijk zou optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel<sup>89</sup>.

### 2.2.3.2 Een eigen redenering voor tweede generatie rechten?

Vergeleken met klassieke afweerrechten nemen sociale, economische en culturele rechten, waaronder het grondrecht op wonen, een enigszins aparte plaats in. De grondwetgever beoogde met deze grondrechten namelijk geen rechtstreeks van de overheid afdwingbare verplichtingen teweeg te brengen, met uitzondering van de verplichting om de voordelen van deze normen te handhaven, met name door een verbod in te stellen om tegen de bestaande realisaties in te gaan (de *standstill*-verplichting)<sup>90</sup>. Waar beperkingen op grondrechten van de eerste generatie moeten worden getoetst op basis van de eerder geschetste criteria, vraagt onder meer het recht op wonen dan ook een eigen juridische redenering<sup>91</sup>. De *standstill*-verplichting impliceert concreet een verbod om het geboden

---

<sup>84</sup> Bv. EHRM 7 februari 2012, Von Hannover t. Duitsland.

<sup>85</sup> Binnen het domein van het eigendomsrecht en het huisvestingsbeleid was de aanwezigheid van compensaties al vaker een factor binnen de rechtspraak van het Europees Hof, bijvoorbeeld in het arrest *James e.a. t. Verenigd Koninkrijk*. Waar het Europees Hof de aanwezigheid van compensaties (slechts) als een element in rekening brengt bij de evenredigheidstoets, kunnen nationale bepalingen bovendien specifieke en/of strengere vereisten opleggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 16 Gw, dat een integrale schadeloosstelling vereist bij eigendomsontneming.

<sup>86</sup> Zie bv. de bespreking van Sottiaux, omtrent het gelijkheidsbeginsel: S. SOTTIAUX, 'Het gelijkheidsbeginsel, langs oude paden en nieuwe wegen', *RW* 2008, 69à-702.

<sup>87</sup> Of, als alternatief, naar het eigendomsrecht, waarover het Grondwettelijk Hof stelt dat elke inmenging in dit recht een billijk evenwicht dient tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van het eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Zie bv.: GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015. Voor een voorbeeld inzake het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zie: EHRM 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottsag t. Hongarije.

<sup>88</sup> Bv. HvJ, Grote Kamer, 13 november 2018, C-33/17, Čepelnik d.o.o., punt 42.

<sup>89</sup> Bv. GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.17

<sup>90</sup> Daarnaast geldt een legaliteitsvereiste, wat hier betekent dat het in beginsel de wetgever is die uitvoering moet geven aan de realisatie van sociale, economische en culturele rechten. Het Hof is niet veeleisend: machtigingen aan de regering zijn mogelijk, voor zover het onderwerp 'duidelijk' is aangegeven. Zie bv. GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.4.1-8.7; GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7-B.8 en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39-B.41.1

<sup>91</sup> Omgekeerd bevestigde het Grondwettelijk Hof ook dat aan burgerlijke en politieke rechten geen *standstill*-verplichting verbonden is, ook niet wanneer in deze rechten of vrijheden positieve verplichtingen voor de staat kunnen worden gelezen. Zo stelt het Hof: '*Wanneer bepalingen in het geding zijn die grondrechten waarborgen waarvan de inachtneming rechtstreeks voor een rechter kan worden aangevoerd, is het aanvoeren van een standstill-verplichting niet relevant*'. Zie o.a. GwH 21 december 2017, nr. 148/2017, B.36.2 en GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.7.4.

beschermingsniveau onder de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate te verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Vergeleken met het toetsingsschema bij grondrechten van de eerste generatie zijn er gelijkenissen en verschillen. Een duidelijk (maar ook logisch) verschilpunt is in de eerste plaats dat bij deze maatstaf moet voldaan zijn aan de voorwaarde van twee opeenvolgende situaties met een verschillend niveau van bescherming, waarbij het beschermingsniveau in de nieuwe situatie aanzienlijk lager is<sup>92</sup>. Enigszins parallel loopt dan weer de voorwaarde van aanwezigheid van redenen van algemeen belang om een vermindering van het beschermingsniveau te verantwoorden (= legitimiteitsvereiste). Het Grondwettelijk Hof oefent hierop een marginaal toetsingsrecht uit: het Hof zal het oordeel van de wetgever eerbiedigen, tenzij dit kennelijk onredelijk is<sup>93</sup>.

Daarnaast is de vraag of het rechterlijk toezicht bij de *standstill*-verplichting ook een toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste omvat. Voor de Raad van State kan hierbij worden vastgesteld dat de Raad bij sommige beoordelingen een evenredigheidstoetsing doorvoerde. In een arrest werd zo geoordeeld dat niet enkel een reden van algemeen belang voorhanden moet zijn om een aanzienlijke vermindering in het beschermingsniveau te verantwoorden, maar dat tevens een beoordeling van de evenredigheid moet worden gemaakt tussen deze reden van algemeen belang en de (privé)belangen die daardoor kunnen worden geschaad<sup>94</sup>. De vraag is echter of de Raad van State deze toetsing niet baseerde op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan het Grondwettelijk Hof wettelijke akten niet (rechtstreeks) kan toetsen<sup>95</sup>. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vinden we deze voorwaarde in elk geval niet terug. Conceptueel lijkt dit verklaarbaar doordat niet de vraag centraal staat of een behoorlijk belangenevenwicht blijft gerespecteerd tussen de rechten en vrijheden van het individu en het nagestreefde algemeen belang, maar wel het effect van een maatregel op het (gerealiseerde) beschermingsniveau, dat *gelijkwaardig* (maar niet gelijk) moet blijven. De rol die compenserende maatregelen bij de klassieke evenredigheidstoets kunnen spelen, komt hier bijvoorbeeld eerder tot uiting doordat bij (voldoende) compensaties geen sprake is van een voldoende grote achteruitgang (eerder dan als een element bij de evenredigheidstoets).

Bovendien benadrukt het Hof in zijn arresten dat het in de eerste plaats tot de beoordelingsmarge van de wetgever behoort om maatregelen te kiezen die adequaat en opportuun zijn om grondwettelijk bepaalde doelstellingen (cf. artikel 23 Gw) te verwezenlijken. De rechterlijke controle lijkt zich dan ook veeleer te focussen op een (marginale) toetsing van de door de wetgever aangebrachte redenen van algemeen belang. Bij de beoordeling van tijdelijke sociale huurovereenkomsten oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat het niet nodig was om te bepalen of er een aanzienlijke vermindering van het recht op wonen plaatsvond, omdat een dergelijke achteruitgang (desgevallend) kon worden verantwoord door een reden van algemeen belang<sup>96</sup>.

Niettemin wijst bepaalde rechtsleer er op dat tweede generatie rechten toch 'rechtstreekse' bescherming kunnen bieden en dat de juridische analyse dan parallel loopt met die voor eerste generatie rechten. Dit lijkt met name het geval te zijn wanneer zij samen met burgerlijke en politieke rechten worden ingeroepen (indien er dus een inmenging is op twee grondrechten) en het geschil zich toespitst op een afweging van de in het geding zijnde belangen. Voor het grondrecht op wonen gebeurde dit bijvoorbeeld wanneer dit recht samen met het recht op een eerlijk proces<sup>97</sup> en het recht op eerbiediging van het privéleven werd ingeroepen<sup>98</sup>. Het Grondwettelijk Hof ging telkens na of de

<sup>92</sup> Y. SMEETS, 'Hoe in het omgevingsrecht vooruit ook achteruit kan zijn in het licht van het standstillbeginsel', *TBO* 2020, 329.

<sup>93</sup> GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019.

<sup>94</sup> RvS 17 november 2008, nr. 187.998 en RvS 25 november 2011, nr. 209.222.

<sup>95</sup> C. BIMBENET, D. DE MEYST, S. SMET, J. THEUNIS, S. VANCLEEF, L. VANDERSTEEGEN, S. VERBIST & M. VRANCKEN, 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2018', *TBO* 2020, 147.

<sup>96</sup> GwH 19 juli 2018, nr. 104/2018, B.6.1-B.13.

<sup>97</sup> GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.25.2.

<sup>98</sup> GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.15 en B.17.



maatregel verenigbaar was met het recht op wonen, waarbij een evenredigheidstoets centraal stond<sup>99</sup> <sup>100</sup>. Hier, in het kader van de eventuele invoering van een lijst van malafide spelers op de private huurmarkt, zal dat o.i. ook het geval zijn. Huurders kunnen het recht op wonen namelijk steeds samen met andere rechten en vrijheden inroepen, waaronder in het bijzonder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

### 2.2.3.3 Een eigen redenering voor malafide personen?

Het beleidsvoornemen van de Vlaamse overheid is specifiek gericht op malafide spelers op de private huurmarkt, zodat tot slot de vraag rijst of de goede of kwade trouw van het betrokken individu een rol speelt bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een inmenging op bepaalde rechten of vrijheden.

Voor de tweede generatie rechten lijkt dit het geval. De grondwetgever heeft namelijk aandacht gevraagd voor de eigen verplichtingen en verantwoordelijkheden van de burger, door in artikel 23, tweede lid, Gw de bepaling op te nemen dat rekening dient te worden gehouden met de 'overeenkomstige plichten'. Hiermee heeft de grondwetgever burgers niet in een passieve rol willen dwingen, of tot een dergelijke rol willen aanzetten, maar daarentegen willen bevestigen dat wie rechten heeft, ook plichten heeft. Volgens de grondwetgever hing die verwijzing ook samen met de grenzen van de verzorgingsstaat, die niet voorziet in een systeem van onvoorwaardelijke of algemene publieke bijstand<sup>101</sup>. In de rechtsleer vinden we het standpunt terug dat wel degelijk rekening kan worden gehouden met het eigen gedrag van de betrokkene (voor wat betreft de aanspraken die men kan maken op basis van het recht op wonen), maar dat dit gedrag vanuit een globale beoordeling moet worden benaderd. Onder meer de goede of de kwade trouw van de betrokkene zal hierbij belangrijk zijn, waarbij rekening dient te worden gehouden met de achtergrond van de betrokkene. Hoewel de persoon in kwestie in de eerste plaats zelf een verantwoordelijkheid draagt (bv. om de woning te onderhouden, de huurprijs te betalen, enzovoort), mag dus niet de fout worden gemaakt om eventuele tekortkomingen te beoordelen vanuit de maatstaf van een gemiddeld persoon (maar dient bv. rekening te worden gehouden met beperkte cognitieve vaardigheden)<sup>102</sup>. Hoewel het grondrecht op wonen weliswaar in de eerste plaats is geconcipeerd als een opdracht voor de overheid, en de zinsnede omtrent de overeenkomstige plichten in dat kader te situeren is, lijkt het aannemelijk dat ook bij een afweging ten opzichte van andere grondrechten rekening dient te worden gehouden met dit niet-onvoorwaardelijke karakter en de eigen verplichtingen van de betrokkene.

Voor de eerste generatie rechten is de situatie anders, in die zin dat geen verwijzing wordt gemaakt naar 'de overeenkomstige plichten' (of een soortgelijke bepaling). Hier zou de aandacht voor de kwade trouw of malafide ingesteldheid dus tot uiting moeten komen via de gebruikelijke toetsingsvoorwaarden om een inperking te rechtvaardigen. Opnieuw is het echter aannemelijk dat een malafide

---

<sup>99</sup> N. VAN LEUVEN & F. VANNESTE, 'De inroepbaarheid van het recht op wonen' in B. HUBEAU & N. BERNARD, *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis. Droit au logement: vers une obligation de résultat*, Brugge, die Keure, 2013, 238 ev. en D. BIJNENS & S. POTARGENT, 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015', *TBP* 2017, 161.

<sup>100</sup> Het Hof merkte onder meer op dat de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid heeft inzake huisvestingsbeleid, maar dat die vrijheid minder ruim is wanneer het beleid voor bepaalde categorieën van mensen het verlies van hun woonst kan teweegbrengen. Dit moet immers als een van de meest verregaande inmengingen in het recht op eerbiediging van de woning worden beschouwd (= er wordt aan de kern geraakt). Zie: GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.21.2, met verwijzing naar EHRM 13 mei 2008, McCann t. Verenigd Koninkrijk, §50 en GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.16. In een ander arrest onderbouwde het Hof een schending van het recht op wonen onder meer vanuit de vaststelling dat er alternatieven waren om hetzelfde resultaat te bekomen (en die een minder zware impact hebben), zodat niet voldaan was aan de vereiste van noodzakelijkheid. Zie: GwH nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.33.2.

<sup>101</sup> *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 8-10.

<sup>102</sup> T. VANDROMME, *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2020, 88-91 en T. VANDROMME, 'Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen' in N. BERNARD & B. HUBEAU, *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 180-181.

ingesteldheid een rol kan spelen. Wanneer die ingesteldheid bijvoorbeeld blijkt uit strafrechtelijke inbreuken, gaat het om belangen of waarden die de wetgever dermate essentieel acht dat ze via het strafrecht worden beschermd. Ook zou bijvoorbeeld kunnen worden geargumenteed dat bij malafide spelers het nagestreefde belang zwaarder doorweegt, omdat er een groter risico is op herhaling. In de praktijk kunnen de genoemde grondrechten in elk geval verregaand worden beperkt omwille van malafide, strafrechtelijk sanctioneerbare gedragingen, zoals onder meer blijkt uit de mogelijkheid om een bijkomend beroepsverbod op te leggen<sup>103</sup> of goederen die het voorwerp van een misdrijf uitmaken verbeurd te verklaren<sup>104</sup>.

## 2.3 Kernelementen inzake grondrechten

De invoering van een lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaar zal steeds gepaard gaan met een afweging van conflicterende belangen. Bescherming van de ene partij op de private huurmarkt zorgt voor anderen voor belemmeringen om woondiensten aan te bieden of af te nemen. De bedoelde belangen worden bovendien beschermd onder de toepassing van fundamentele rechten en vrijheden, zodat maatregelen om de rechtsbelangen van de ene partij te beschermen met andere woorden een inmenging teweegbrengen op de rechten en vrijheden van anderen. Die situatie, waarbij meerdere niet-absolute rechten en vrijheden conflicteren, komt onvermijdelijk neer op een zoektocht naar een billijk belangenevenwicht (*'a fair balance'*)<sup>105</sup>, ten einde alle relevante rechten en vrijheden uitwerking te geven. Geen enkel grondrecht krijgt voorrang of wordt verabsoluteerd ten opzichte van andere, wat in de rechtspraak van het Europees Hof bijvoorbeeld tot uiting komt door een strenger toezicht te houden wanneer de essentie of kern van een grondrecht in het gedrang dreigt te komen<sup>106</sup>. De wetgever beschikt daarbij steeds over een zekere beleidsmarge om maatregelen te nemen, maar de rechter kan hierop controle uitvoeren.

Rechtscolleges hanteren hierbij een bepaalde toetsingssystematiek wanneer ze dienen na te gaan of een inmenging op een of meerdere grondrechten gerechtvaardigd is, namelijk door trapsgewijze na te gaan of voldaan is aan de vereisten van legaliteit, legitimiteit en noodzakelijkheid (of evenredigheid). Bij de toetsing van deze laatste vereiste worden subcriteria gebruikt, hetzij de pertinentievereiste, de proportionaliteitsvereiste en de subsidiariteitsvereiste (is er een alternatieve en minder verregaande oplossing?). Die criteria of vereisten zijn bedoeld als een contextgevoelige toetsingsmaatstaf, met als voordeel om in individuele dossiers maatwerk te kunnen bieden. Een nadeel is echter dat het moeilijk is om algemene uitspraken te doen en dat de toelaatbaarheid van overheidsmaatregelen vaak niet sluitend voorspelbaar is (gezien de concrete omstandigheden van belang zijn), zeker wanneer er ook geen min of meer analoge precedenten bestaan. Hierbij speelt ook een rol dat bepaalde criteria tot op zekere hoogte subjectief zijn. Daarnaast is er het probleem dat het beleidsvoornemen van de Vlaamse overheid nog weinig concreet afgebakend is (bijvoorbeeld: om welke redenen zal men kunnen worden geregistreerd? Wie is 'malafide'?). We dienen ons hier dan ook te beperken tot een aantal algemene vaststellingen.

In de eerste plaats lijkt het vrij evident dat de maatregel zal/kan voldoen aan de twee eerste vereisten (er moet een wettelijk basis zijn; de maatregel streeft een legitiem doel na). Het nagestreefde doel is immers – minstens – gelegen in de grondwettelijk erkende (private) belangen van andere spelers op de markt. De vraag of een dynamische lijst juridisch toelaatbaar is, zal zich o.i. dus al snel toespitsen op een afweging van de betrokken belangen, al zal de rechtvaardiging van deze maatregel zoals gezegd

---

<sup>103</sup> Art. 7bis Sw.

<sup>104</sup> Art. 42 en art. 43 Sw.

<sup>105</sup> W.K. KORTHALS ALTES, 'Forced relocation and tenancy law in Europe', *Cities: the international journal of urban policy and planning*, 2016, 80.

<sup>106</sup> G. MAES, 'Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine', in W. RAUS & M. STROOBANT (Eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 150.

minder problemen opleveren naarmate de Vlaamse overheid kan argumenteren dat het nagestreefde doel zich dwingend(er) opdringt. Dit bijvoorbeeld doordat, naast de bescherming van de rechtsbelangen van anderen, tevens doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd.

Voor de evenredigheidstoets is dan weer een aandachtspunt dat rechtscolleges zoals het EHRM, naast de eigenlijke, materiële afweging van de betrokken belangen, ook vaak een zeker gewicht toekennen aan het bestaan van rechtsbescherming. In een uitspraak over het eigendomsrecht oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat er geen evenwicht kon gevonden worden tussen het nagestreefde belang en de belangen beschermd door artikel 1 EAPEVRM, net omdat er onvoldoende rechtsmiddelen voorhanden waren ter bescherming tegen inmengingen<sup>107</sup>. Ook bij andere verdragsrechten hechtte het EHRM belang aan het bestaan van formele rechtsbescherming. In de *McCann*-uitspraak oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat een bewoner, geconfronteerd met een vordering die kan leiden tot het verlies van de woonst, zich moet kunnen wenden tot een onafhankelijke rechter om de evenredigheid te beoordelen<sup>108</sup>. Naast inhoudelijke criteria om op deze lijst geregistreerd te staan, is dus ook de manier waarop die registratie gebeurt, net als hoe de burger zich hier tegen eventueel kan verzetten, van belang opdat de lijst juridisch toelaatbaar zou zijn. Overigens zijn dit vereisten waaraan ook vanuit het gegevensbeschermingsrecht moet worden voldaan<sup>109</sup>.

Voor de materiële belangenafweging lijkt het evident dat de redenen voor registratie op de zwarte lijst uiting moeten geven aan de niet-nakoming van voldoende zwaarwichtige verplichtingen. Wanneer een bepaalde verplichting niet ernstig is, of wanneer deze niet raakt aan een essentiële verbintenis van de huurovereenkomst, kan immers moeilijk worden geargumenteed dat een verband van evenredigheid bestaat tussen het met de registratie nagestreefde belang en de gevolgen hiervan voor de betrokkene. In de rechtspraak van het EHRM wordt daarbij ook rekening gehouden met de vraag of aan essentiële aspecten van het betrokken grondrecht wordt geraakt (bv. ontneming van eigendom ten opzichte van regulering ervan). Een sterkere inmenging veronderstelt kortom dat ook de beschermde belangen ernstiger zijn. Uit de rechtspraak blijkt tevens dat de concrete omstandigheden van het betrokken individu hier een rol spelen. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen door de kwetsbare positie waarin iemand zich bevindt, of door het belang dat een bepaald goed (de woning), dienst (toegang tot een woning) of activiteit (uitoefenen van zijn beroep) voor de betrokkene heeft.

De criteria van 'alternatieve en minder verregaande oplossing' en van 'pertinentie' van de maatregel lijken dan weer vooral voor vastgoedmakelaars om een specifieke verantwoording te vragen. Anders gezegd: de vraag rijst welke meerwaarde de maatregel van een zwarte lijst heeft, nu reeds een 'witte lijst' van erkende makelaars bestaat. De maatstaf die hierbij voor het pertinentie criterium wordt gehanteerd, is weliswaar niet of de Vlaamse overheid kan aantonen dat met de maatregel het beoogde doel wordt bereikt, maar dat men toch redelijkerwijze kan verwachten dat de maatregel - op een adequate wijze - bijdraagt tot de realisatie van het beoogde doel<sup>110</sup>. Algemeen vragen deze criteria o.i. ook een onderzoek naar instrumenten waarover huurders, verhuurders en makelaars nog meer/op vandaag reeds kunnen beschikken om risico's bij het verhuurproces te vermijden. Onder meer om die reden schetsen we verderop ook enkele aspecten uit het omliggende regelgevend kader waarbinnen dit initiatief tot stand zou komen<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Y. HAECK, Artikel 1 Eerste Protocol. Recht op bescherming van de eigendom, in J. VANDE LANOTTE & Y. HAECK (Eds.), Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Vol. II, Antwerpen, Intersentia, 2004, 360.

<sup>108</sup> EHRM 13 mei 2008, *McCann t. Verenigd Koninkrijk*, §50. Zie ook: EHRM 21 september 2010, *Kay t. Verenigd Koninkrijk*, §67-68; EHRM 18 september 2012, *Buckland t. Verenigd Koninkrijk*, §65-68; EHRM 21 april 2016, *Ivanova en Cherkezov t. Bulgarije*, §53 en N. BERNARD, 'Pas d' expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la cour européenne des droits de l'homme', *Rev.trim.dr.h.* 2009, 527.

<sup>109</sup> Zie deel 5.3.

<sup>110</sup> K. RIMANQUE, 'De paradoxale werking van het gelijkheidsbeginsel', *RW* 1992, 12.

<sup>111</sup> Zie deel 3.2.1.

## 3. DE CONTEXT VAN DE PRIVATE HUURMARKT

Een beoordeling van de toelaatbaarheid van inperkingen op rechten en vrijheden vraagt een toetsing van de evenredigheid van de desbetreffende maatregel, waaronder de vraag of deze maatregel nodig is om het nagestreefde doel te bereiken (cf. het criterium van de 'alternatieve en minder verregaande oplossing'); net als de vraag of de nagestreefde belangen opwegen tegen inperkingen op andere belangen, rekening houdend met de concrete omstandigheden. Ook het al dan niet malafide karakter van de betrokkene speelt hierbij een rol. Zo bevestigt art. 23 Gw het bestaan van 'overeenkomstige plichten', zodat kan worden verondersteld dat de aanspraken van wie volledig zelf verantwoordelijk is voor de eigen probleemsituatie minder zwaar doorwegen. Hierna besteden we daarom in de eerste plaats aandacht aan het (gemiddelde) profiel van actoren op de private huurmarkt en enkele structurele kenmerken van deze markt. Ook komt het regelgevend kader aan bod, met een focus op reeds bestaande mogelijkheden om risico's in kaart te brengen en aandachtspunten voor een samenhangend kader. Nadien belichten we mogelijkheden en aandachtspunten om malafide spelers op de private huurmarkt te registreren.

### 3.1 Een beknopte stand van zaken

#### 3.1.1 Actoren op de private huurmarkt

Aan de aanbodzijde van de huurmarkt zijn voornamelijk particuliere verhuurders actief. Bedrijven en vennootschappen vertegenwoordigden slechts 4% van deze markt<sup>112</sup>. In 2013 bedroeg het aandeel huishoudens dat in Vlaanderen minstens één woning verhuurt 6,5%, wat ruw geschat neerkomt op ongeveer 175 000 huishoudens die minstens één woning aanbieden<sup>113</sup>. Het verhuren van woningen op de Vlaamse private huurmarkt gebeurt dus vooral door vele kleinschalige spelers, wat onder meer tot gevolg heeft dat men verhuurrisico's moeilijker kan spreiden<sup>114</sup>.

Tegelijk is de kostprijs van de investering in huurwoningen hoog en dient vaak te worden geleend om de woning te verwerven. Huurinkomsten dienen toe te laten die investering terug te betalen, verhoogd met een zeker rendement. De verhuurder verwacht meer bepaald een rendement dat min of meer vergelijkbaar is met het rendement op andere beleggingen (met een vergelijkbaar risicoprofiel), te meer omdat deze vaak minder complex zijn. Bij een te laag rendement zal de verhuurder daarentegen overwegen om de woning te verkopen en te investeren in een ander product<sup>115</sup>.

Particuliere verhuurders doen voorts steeds meer beroep op professionals om de verhuuractiviteit (deels) te organiseren. Het aandeel verhuurders dat gebruik maakt van huurbemiddeling (door een immokantoor) bedroeg in 2018 ongeveer 37%<sup>116</sup>. Een professionele uitoefening van de taak als vastgoedmakelaar veronderstelt daarbij onder meer dat de capaciteit van kandidaat-huurders om aan

---

<sup>112</sup> K. HEYLEN & L. VANDERSTRAETEN, *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 39 ev.

<sup>113</sup> S. WINTERS, Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 1 Beknopte schets van de problematiek, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 14.

<sup>114</sup> P. KEMP & S. KOFNER, 'Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany', *International Journal of Housing Policy* 2010, 393.

<sup>115</sup> K. D'HAUWERS, 'Vijftien jaar Vlaamse Wooncode: standpunt van het AES (Algemeen Eigenaarssyndicaat)' in B. HUBEAU & T. VANDROMME, *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 296 ev. en B. HUBEAU & D. VERMEIR, *Een evaluatie van het woninghuurrecht - Deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 200.

<sup>116</sup> K. HEYLEN & L. VANDERSTRAETEN, *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 40. Volgens andere bronnen, nl. de jaarrapporten van de huurdersbonden, is dit aandeel beperkter (ongeveer 20%).

de huurdersverplichtingen te voldoen (solvabiliteit) wordt getoetst<sup>117</sup>. Immokantoren ontwikkelen verder activiteiten als syndicus (beheer van woningen in mede-eigendom) en als rentmeester (beheer van woningen buiten het takenpakket van syndici).

Aan de vraagzijde is een variatie aan huurdersprofielen aanwezig, die omwille van diverse redenen privaat huren. Zo biedt de private huurmarkt voor sommigen een tijdelijke woonoplossing - zoals bij wijzigende levensomstandigheden of in afwachting van verwerving van eigendom - of sluit de flexibiliteit van de sector goed aan bij een nood aan mobiliteit<sup>118</sup>. Voor nog andere huishoudens is een woning huren een 'gedwongen keuze', omdat het onhaalbaar is een woning te verwerven en een dak boven het hoofd nodig is.

Op basis van cijfers anno 2013 onderscheidt Heylen daarbij drie segmenten:

- een segment met 'oudere huurders in goede woningen' die naar een aangepaste woning verhuisden en weinig betaalbaarheidsproblemen kennen. In dit segment verbetert de fysische staat en is er een groot aandeel (40%) huurwoningen van recente datum (bouwjaar na 2005);
- een segment met 'jonge welgestelde huishoudens in goede woningen', voor wie huren vaak een tussenstap is naar een eigen woning en die voor het merendeel tot de hogere inkomensquintielen behoren; en
- een segment dat wordt bewoond door met personen met een kwetsbaar profiel die gehuisvest zijn in minder kwalitatieve woningen. Personen die leven van een vervangingsinkomen en lage inkomens zijn hier oververtegenwoordigd. Woningen zijn minder kwalitatief, ongeveer 40% is van slechte staat<sup>119</sup>.

In het algemeen kent de private huurmarkt een sterke vertegenwoordiging van groepen met een relatief zwak profiel, zoals personen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn. Meer dan een op vier private huurders (27%) is te vinden in het laagste inkomensquintiel, meer dan de helft behoort tot de twee laagste quintielen (51%)<sup>120</sup>.

### 3.1.2 Precarisering van de vraagzijde

Studies rapporteren reeds ruime tijd over een (gemiddeld) zwak en verzwakkend huurderspubliek, een tendens die vooral in verband wordt gebracht met een systematische keuze - door wie het kan betalen - voor eigenwoningbezit. Kortweg werd de private huurmarkt doorheen de tijd steeds meer een sector voor personen met weinig (woon)alternatieven door een gebrek aan financiële middelen. Die tendens zorgt echter ook voor toenemende verhuurrisico's en een investeringsklimaat waarin de verhuurder moeilijker een prijs kan vragen die een behoorlijk rendement oplevert<sup>121</sup>.

Dit laatste heeft vooral betrekking op de onderkant van de markt, omdat de betaalbaarheidsproblemen hier het grootst zijn. Ook ontstaat hier - door de verzwakkende profielen - de grootste kloof tussen de prijs die betaalbaar is voor de bewoner en de prijs die voldoende rendement oplevert voor de eigenaar. Door die kloof kunnen velen hun nood aan een kwalitatief goede en betaalbare woning niet omzetten in een marktvraag, omdat dit voor verhuurders een te beperkt verhuurrendement oplevert, met als gevolg dat ze in woningen terechtkomen die naar kwaliteit toe ondermaats zijn.

---

<sup>117</sup> R. TIMMERMANS, 'De vastgoedmakelaar als bemiddelaar en beheerder bij de verhuur van onroerend goed' *Huur* 2005, 73-74.

<sup>118</sup> Nog andere motieven om te huren houden bijvoorbeeld verband met de beperktere verantwoordelijkheid over de staat van de woning, in vergelijking met eigenwoningbezit. Zie: K. SCANLON & C. WHITEHEAD, 'Introduction: the need for a sustainable private rented sector' in K. SCANLON & B. KOCHAN, *Towards a sustainable private rented sector. The lessons from other countries*, London, LSE London, 2011, 11.

<sup>119</sup> K. HEYLEN, Segmenten op de Vlaamse woningmarkt. Een empirische benadering, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 60-62.

<sup>120</sup> K. HEYLEN & L. VANDERSTRAETEN, *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 40-41.

<sup>121</sup> Bv. VLAAMSE WOONRAAD, *Naar een beleid ter ondersteuning van de private huurwoningmarkt*, Brussel, 2010 en S. WINTERS, 'The Private Rental Market in Flanders: Growing poorer', *Housing Finance International* 2010, 34 en S. WINTERS, 'Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy', *International Journal of Housing Policy* 2013, 77.

De voornoemde studie van Heylen toont daarbij dat deze ‘polarisering’ zelfs nog versterkt, in die zin dat aan de onderkant van huurmarkt in toenemende mate lage inkomensgroepen zijn gehuisvest. Volgens de auteur hangt dit gegeven vermoedelijk samen met het grotere aandeel private huurwoningen (vergeleken met de periode voor 2005) dat van goede kwaliteit is, bij een gelijk blijvend aandeel slechte woningen en een afnemend aandeel woningen van matige kwaliteit. Kwalitatief goede woningen zijn zoals gezegd echter grotendeels te duur voor lage inkomens, waarbij een afnemend aanbod in het middensegment er voor zorgt dat de concurrentie voor minder kwalitatieve woningen toeneemt. Voor mensen met een lager inkomen is het gevolg dat zij steeds meer in woningen van slechte kwaliteit terechtkomen, omdat zij, bij gebrek aan alternatief, gedwongen zijn te huren en moeten concurreren met anderen die ook een dak boven het hoofd nodig hebben en vaak in een sterkere financiële positie staan. Verhuurders worden aan de onderkant van de huurmarkt op hun beurt geconfronteerd met een vraag van een verarmende groep kandidaat-huurders, waardoor een kader wordt gecreëerd om kandidaten strenger te selecteren. De toenemende concurrentie en de afname van het aanbod (in het onderste segment) betekenen bovendien dat de verhuurder hier meer en meer een dominante positie inneemt. Schaarste versterkt immers de onderhandelingspositie, waardoor men een strengere selectie kan voeren en/of een prijs vragen die niet overeenstemt met de kwaliteit van het goed<sup>122</sup>.

### 3.1.3 Woninghuur en huurgeschillen

#### 3.1.3.1 Woninghuur

Een van de centrale drijfveren bij de invoering van de federale Woninghuurwet was het corrigeren van de marktmacht van de verhuurder. De Woninghuurwet wou een ‘stabiel, duurzaam en evenwichtig’<sup>123</sup> kader tot stand brengen, waarbij de essentie van de hervorming meer bepaald draaide om de duur van de overeenkomst, die principieel werd vastgelegd op negen jaar. Met deze regel wou de wetgever de woonzekerheid van de huurder en zijn gezin waarborgen, maar ook de (in het Burgerlijk Wetboek) veronderstelde contractuele gelijkheid tussen de partijen herstellen. De verlenging van de duur van de overeenkomst, met een minder onzekere positie voor de huurder, moest deze laatste namelijk beter in staat stellen om zijn rechten te doen gelden, zoals inzake de staat en het onderhoud van de woning, zonder het risico te lopen te worden uitgezet (door beëindiging na de contractueel bepaalde duur)<sup>124</sup>.

Regelgeving omtrent de duur en de beëindigingsmogelijkheden bij woninghuurovereenkomsten heeft tevens een invloed op de verhuurrisico’s. Liefst zal een verhuurder de overeenkomst zo snel mogelijk opzeggen indien hij een overeenkomst sloot met een onbetrouwbare tegenpartij (= een huurder die zijn verbintenissen niet correct naleeft). Daartegenover betekenen een gewaarborgde huurperiode en gereguleerde opzeggingsmogelijkheden dat de verhuurder in mindere mate op tekortkomingen door de tegenpartij kan anticiperen. Voor een verhuurder is dan belangrijk dat een beroep mogelijk is op instrumenten om desgevallend zijn rendement te borgen, zoals efficiënte gerechtelijke procedures<sup>125</sup>. Naarmate dergelijke mogelijkheden meer of minder toegankelijk zijn, ontstaan incentives om de markt

---

<sup>122</sup> M. GREIF, ‘Regulating Landlords: Unintended Consequences for Poor Tenants’, *City & Community* 2018, 658-674.

<sup>123</sup> *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1357/1.

<sup>124</sup> D. VERMEIR & B. HUBEAU, *Op weg naar Vlaams Woninghuurdecreet via een evaluatie van de federale Woninghuurwet*, Brussel, Larcier, 2018, 24.

<sup>125</sup> R. DE BOER & R. BITETTI, *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*, OECD Economics Department Working Paper, nr. 1170, OECD Publishing 2014, 18-22. Ter illustratie kan worden verwezen naar een standpunt van de Verenigde Eigenaars omtrent het woninghuurrecht. Zie: K. D’HAUWERS, ‘Vijftien jaar Vlaamse Wooncode: standpunt van het AES (Algemeen Eigenaarsyndicaat)’ in B. HUBEAU & T. VANDROMME, *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, die Keure, 296. De Vlaamse decreetgever heeft op dit gegeven willen anticiperen door bijzondere procedureregels bij huurgeschillen, waaronder een ‘huur kort geding’. Zie: S. RUTTEN, ‘Procedurale aspecten van het woninghuurdecreet’ in M. DAMBRE, B. HUBEAU, T. VANDROMME & D. VERMEIR, *Het nieuw Vlaams Woninghuurdecreet. Over grote en kleine wijzigingen in het woninghuurrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 115 ev.



te verlaten, minder te investeren in kwaliteit (omdat alternatieve investeringsmogelijkheden relatief interessanter worden) of een strenge(re) screening te voeren tussen kandidaat-huurders<sup>126</sup>.

In de praktijk van de Vlaamse private huurmarkt gebeurt die screening door informatie te verzamelen over de kandidaat in een precontractuele fase, maar ook onder meer door na te gaan of de waarborg in een keer kan worden betaald en/of door bij het begin van de huur een proefperiode te hanteren<sup>127</sup>. Een eerdere studie typeerde het huurderspubliek en de kleinschalige, niet-professionele verhuurders ook als *'one-shotters'* die, in tegenstelling tot *'repeat-players'*, minder bedreven zijn bij het doen afdwingen van hun rechten via gerechtelijke procedures<sup>128</sup>.

### 3.1.3.2 Huurgeschillen

Data uit het Groot Woononderzoek (GWO) (2013) en de Woonsurvey (2018) geven tot slot een indicatie van de aard en mate waarin geschillen tussen huurder en verhuurder zich voordoen. In 2018 gaf 84% van de huurders aan dat de relatie met de verhuurder (zeer) goed is, terwijl 2% meent dat deze relatie (zeer) slecht is. Ten tijde van het GWO was 90% van de eigenaars positief over de verhouding met de huurder en meende 2% dat het tegendeel het geval was.

Huurders die werden gevraagd naar de geschillen die ze sinds het verblijf in de huidige woning hebben gehad met de verhuurders, noemden het meest frequent de herstellingswerken en het onderhoud ten laste van de verhuurder (resp. 8% in 2018 en 10% in 2013), conflicten over het onderhoud ten laste van de huurder (5%) en over de verdeling van de kosten van uitgevoerde (herstellings)werken (4%). Een conflict over de (laat)tijdige betaling van de huur of de afrekening van gemeenschappelijke kosten werd telkens door 2% van de huurders opgegeven.

Omtrent de correcte betaling van de huur gaf ongeveer 8% van de private huurders aan dat ze de huur een of meerdere keren te laat betaald hebben in het afgelopen jaar. Dit aandeel blijkt daarbij sterk te verschillen naargelang het inkomensquintiel, met 16% in het eerste quintiel en nog 4% in het derde (in 2018). Bij circa 3 op 10 huurders bedroeg de duur van de achterstand maximum een week, bij de helft tussen een week en een maand, en bij ongeveer 1 op 5 meer dan een maand<sup>129</sup>.

## 3.2 Het regelgevend kader

Een (woning)huurovereenkomst doet voor de huurder en de verhuurder wederkerige verbintenissen ontstaan. Voor de verhuurder zijn de meest voornamelijk verplichtingen om de woning aan de huurder te *leveren*, de woning te *onderhouden*, zodat het kan dienen tot het gebruik waartoe het verhuurd is, en de huurder het *rustig genot* van de woning te doen hebben zolang de huurovereenkomst duurt<sup>130</sup>. De huurder moet de *huurprijs betalen* op de voorziene tijdstippen, de woning *gebruiken als een goede huisvader* en *volgens de overeengekomen bestemming* en op het einde van de huurperiode de woning *teruggeven en instaan voor eventuele huurschade* (inclusief de schade door brand of door toedoen van

---

<sup>126</sup> Het verband tussen de mate van huurdersbescherming en de grootte van de huurmarkt is niet eenduidig, de uitkomsten hangen samen met verscheidene factoren. Voldoende huurdersbescherming kan er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat het aanbod voor een brede doelgroep aantrekkelijk is. Zie: P. KEMP & S. KOFNER, 'Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany', *International Journal of Housing Policy* 2010, 379-398.

<sup>127</sup> Zie deel 3.2.1.1.3.

<sup>128</sup> B. HUBEAU & D. VERMEIR, Een evaluatie van het woninghuurrecht - Deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 73 en B. NIEMEIJER, 'Galanter Revisited: do the 'haves' (still) come out ahead?' in B. HUBEAU & A. TERLOUW (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 85 ev.

<sup>129</sup> K. HEYLEN & L. VANDERSTRAETEN, *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 121-123.

<sup>130</sup> S. MARYSSE, 'Rechten en verbintenissen van de verhuurder' in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS, *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 419

zijn huisgenoten en onderhuurders)<sup>131</sup>. Daarnaast gelden specifieke verplichtingen (voor woninghuur), zoals de verplichting voor de verhuurder om de overeenkomst te registreren<sup>132</sup>.

Elke partij heeft er belang bij om te kunnen verifiëren dat de tegenpartij betrouwbaar is. Hierna bespreken we daarom in de eerste plaats de instrumenten waarover actoren op de huurmarkt op vandaag beschikken om hierover meer zekerheid te verkrijgen. De focus ligt op aspecten met een preventieve werking (dus bijvoorbeeld niet: remediëring door een beroep te doen op de rechter, met de bijzondere procedure voor huurgeschillen). Ook houden we verhuuring via het marktsysteem voor ogen (dus bijvoorbeeld niet: onderverhuuring via een SVK). De positie van de vastgoedmakelaar komt ook aan bod, maar bespreken we (deels) afzonderlijk, gezien de specificiteit van de verplichtingen die met dit (gereguleerd) beroep samenhangen. Daarna besteden we aandacht aan andere regelgeving die van belang is voor de eventuele invoering van een zwarte lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars. Naast conformiteit met hogere normen is goede regelgeving, volgens de principes die de Vlaamse overheid hierover goedkeurde, namelijk (ook) samenhangend<sup>133</sup>. Strijdigheden met - of incursies op - andere normen dienen te worden vermeden. In een tweede deel focussen we aldus op maatregelen of bepalingen die raakvlakken vertonen met de beoogde lijst, om een meer volledig beeld te schetsen.

### 3.2.1 Instrumenten om risico's te beperken

#### 3.2.1.1 Screening van kandidaat-huurders

##### 3.2.1.1.1 *Gegevensverzameling*

Om risico's in te schatten en te vermijden stellen verhuurders (en vastgoedmakelaars) in de praktijk een verhuurdossier samen van de kandidaten die zich aandienen. Op die manier kan men kandidaten vergelijken en beslissen aan wie de woning wordt verhuurd<sup>134</sup>.

De verhuurder kan in principe vrij een keuze maken tussen meerdere kandidaat-huurders. Binnen de grenzen van de wet laat de principieel gewaarborgde contractuele vrijheid meer bepaald toe om te beslissen of men een huurovereenkomst wil sluiten; te kiezen met wie de overeenkomst wordt gesloten; in onderling akkoord de inhoud en de werking vast te leggen<sup>135</sup>. De contractvrijheid omvat dus ook het recht om niet te contracteren met een bepaalde kandidaat<sup>136</sup>.

Het Vlaams Woninghuurdecreet herinnert er daarbij aan dat in het kader van het verhuurdossier alleen die gegevens mogen worden opgevraagd die *noodzakelijk* zijn om na te gaan of een bepaalde persoon

---

<sup>131</sup> M. DAMBRE, 'Rechten en verbintenissen van de huurder' in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJS, *Handboek Algemeen Huurrecht, Brugge*, die Keure, 2015, 513

<sup>132</sup> Art. 11, §1 Vlaams Woninghuurdecreet

<sup>133</sup> X, *Kenmerken van goede regelgeving, Brussel, Kenniscel Wetsmatiging*, 2003, 37 p. en P. VAN HUMBEEK, 'Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid', *TvW* 2004, 225.

<sup>134</sup> Onderzoek naar de verhuurpraktijk in Mechelen toonde bijvoorbeeld dat doorgaans wordt gevraagd naar het inkomen, de leeftijd, de gezinssituatie en het feit of men huisdieren heeft of roker is, naast gegevens zoals de naam, het adres en een kopie van de identiteitskaart. De kandidaat zal deze gegevens ook moeten aantonen, zoals door het overmaken van een inkomstenfiche. Daarnaast gaven respondenten aan soms ook gebruik te maken van publieke informatie zoals via sociale media of het straatbeeld van de huidige woning (bv. is de tuin goed onderhouden?). Andere selectiestrategieën bevinden zich in een grijze zone (bv. vragen om een motivatiebrief op te stellen, om informatie te verzamelen die men zelf niet mag bevragen) of buiten wat wettelijk toegelaten is (bv. contact opnemen met de werkgever). Zie: P.P. VERHAEGHE, J. VERSTRAETE, D. VERMEIR & P. DE DECKER, *Discriminatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid op de huurwoningmarkt in Mechelen*, Brussel: Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2020, 56.

<sup>135</sup> A. VAN OEVELEN, 'De horizontale werking van het recht op behoorlijke huisvesting in het Belgisch huurrecht' in B. HUBEAU & R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Maklu, 1995, 115.

<sup>136</sup> Contractvrijheid wordt beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel, dat verankerd is in II. 3 WER, voorheen artikel 7 van het decreet D'Allarde van 2 en 17 maart 1791 betreffende de vrijheid van koophandel, nijverheid en arbeid. Het Hof van Cassatie verduidelijkte bovendien dat het recht om voor de weigering geen reden op te geven ook vervat ligt in deze principiële contractsvrijheid. Zie: Cass. 13 september 1991, *RW* 1991-92, 882, met noot K. BROECKX.



aan zijn huurdersverplichtingen zal kunnen voldoen<sup>137</sup>. Decreetgever verwijst hiermee naar de privacy- en discriminatieregelgeving, die een beperking betekenen voor de aard van de op te vragen gegevens en de keuzes die de verhuurder (op basis van die gegevens) doorheen het verhuurproces maakt<sup>138</sup>.

Onder de genoemde regelgeving is de verwerking van persoonsgegevens en het ongunstig behandelen van personen op basis van een discriminatiegevoelig kenmerk namelijk verboden, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn<sup>139</sup>. De draagwijdte van de bedoelde regelgeving wordt zo uiteindelijk via hetzelfde toetsingsschema afgebakend als via de toetsing die rechtscolleges (zoals het Grondwettelijk Hof, het EHRM en het Europees Hof van Justitie) hanteren bij de afbakening van grondrechten<sup>140</sup>.

In het verleden deed de toenmalige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Privacycommissie) een aanbeveling aan verhuurders en vastgoedmakelaars ter verduidelijking van de marges van de wetgeving (en dus de mogelijkheid om gegevens op te vragen) bij het verhuurproces<sup>141</sup>. In die aanbeveling wordt - vanuit de belangen die worden beschermd onder het recht op wonen, het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op eigendom - met name een concrete afweging gemaakt omtrent welke gegevens in welke fase van het verhuurproces kunnen worden opgevraagd. De commissie merkt op dat het selecteren van een huurder voor het sluiten van een overeenkomst een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel is.

De aanbeveling focust dan ook vooral op de proportionaliteitstoets, rekening houdend met een onderscheid tussen de verschillende fasen van het verhuurproces. Zo kan sommige informatie volgens de Commissie meteen worden opgevraagd (bv. naam en contactgegevens), terwijl andere informatie pas in een later stadium kan worden ingezameld, in functie van de eindselectie van een kandidaat (bv. informatie over de solvabiliteit). Nog andere informatie (bv. omtrent etnische afstamming) acht de commissie niet relevant voor het doel en mag niet worden opgevraagd. Voor elke type van ingezamelde informatie geldt bovendien dat de verhuurder of vastgoedmakelaar niet meer gegevens mag opvragen dan noodzakelijk is (bv. wel een fiche waaruit inkomsten blijken, maar geen integraal aanslagbiljet van de personenbelasting)<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> Art. 7 Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>138</sup> Volgens de memorie van toelichting bij het Vlaams Woninghuurdecreet mag de verhuurder: 'bij de selectie van zijn huurder bepaalde documenten opvragen. Hij mag immers nagaan of de kandidaat-huurder aan zijn huurders-verplichtingen zal kunnen voldoen. Een verhuurder mag echter enkel die documenten opvragen die voor hem strikt noodzakelijk zijn voor de verhuur van zijn woning. Er moet dus een rechtmatig belang zijn voor het opvragen van documenten en de gevraagde informatie mag niet verder gaan dan noodzakelijk is (...) Daarbij gaat het bijvoorbeeld over een document dat de identiteit van de kandidaat-huurder aantoont, een document dat de woonplaats van de kandidaat-huurder aantoont en een document dat het inkomen van de kandidaat-huurder aantoont. Het opvragen van documenten die peilen naar de gezondheidstoestand of het gerechtelijk verleden van de huurder is verboden, aangezien deze informatie niet relevant is'. Zie: *Parl.St.* VI.Parl 2017-18, nr. 1612/1, 27.

<sup>139</sup> Art. 16, §1 en §2, Gelijkkansendecreet. De Privacycommissie wees er op dat dezelfde vereisten worden gehanteerd onder de Privacywet 1992. Op vandaag is dit nog steeds het geval onder toepassing van art. 6, f) AVG.

<sup>140</sup> Zie bv. *Parl.St.* Senaat 2001-2002, nr. 2-12/15, 110-112 en 120-121.

<sup>141</sup> Aanbeveling nr. 01/2009 van 18 maart 2009 betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders (SE/08/128).

<sup>142</sup> De commissie merkt bovendien op dat de proportionaliteit mogelijk in het gedrang kan komen door de samenvoeging van gegevens die, wanneer ze elk afzonderlijk zouden worden opgevraagd, op zich relevant zijn. Omgekeerd moet mogelijk ook een verschil worden gemaakt tussen de particuliere verhuurder en de vastgoedmakelaar. Deze laatste heeft uit hoofde van zijn beroep namelijk een professionele verplichting om de solvabiliteit van kandidaten met de nodige ijver en ernst na te gaan en de verhuurder hierover te informeren.

Niettemin wordt zowel onder toepassing van de privacywetgeving als van het Gelijkekansendecreet wel degelijk aanvaard dat de verhuurder of makelaar een selectie kan voeren op basis van 'relevante' criteria zoals de solvabiliteit, net als dat men daartoe de noodzakelijke gegevens kan opvragen<sup>143</sup>.

Daarnaast kunnen verhuurders en vastgoedmakelaars gebruik maken van informatie die publiek beschikbaar is, zoals de lijst van terreurverdachten<sup>144 145</sup>.

#### 3.2.1.1.2 *Huurwaarborg*

De huurder en de verhuurder kunnen contractueel overeenkomen om een huurwaarborg te stellen. Naast de zekerheid omtrent de nakoming van de huurdersverplichtingen in de contractuele fase (zie verder), biedt een waarborg verhuurders en vastgoedmakelaars ook reeds in de precontractuele fase informatie over de solvabiliteit van een kandidaat. In de praktijk wordt het in een keer kunnen betalen van het bedrag van de waarborg, samen met andere elementen (zie hierboven), namelijk aanzien als een belangrijk signaal omtrent de solvabiliteit van een kandidaat-huurder. Personen voor de waarborg bijvoorbeeld beroep moeten doen om de tussenkost door een OCMW, lopen daarentegen het risico te worden wegeselecteerd<sup>146</sup>.

#### 3.2.1.1.3 *Een 'proefperiode'*

Het Belgische, en later Vlaamse, woninghuurrecht heeft de machtspositie van de verhuurder willen corrigeren door de duur van woningovereenkomst principieel te voorzien op een periode van negen jaar. Niettemin heeft de wetgever van bij de invoering van de Woninghuurwet ook de mogelijkheid gelaten voor de verhuurder om een overeenkomst voor een kortere periode (van maximaal drie jaar) te sluiten<sup>147</sup>. Die optie is er, aldus de memorie van toelichting, gekomen voor de huurder met een hoge nood aan flexibiliteit, maar ook voor de verhuurder die op korte termijn terug over de woning wil kunnen beschikken of die eerst een proefperiode wil hanteren. Bij het einde van de (kortlopende) contractuele huurperiode kan de verhuurder immers relatief eenvoudig de overeenkomst beëindigen, bijvoorbeeld wanneer de huurder zijn verplichtingen niet correct naleeft. Daarbij wordt al langer vastgesteld dat op het terrein vaak met dergelijke kortlopende overeenkomst (als proefperiode) wordt

---

<sup>143</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Aanbeveling nr. 01/2009, 12-13 en het bijhorende advies van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (Unia) van 28 juli 2009. Voor een verdere bespreking, zie o.m. J. VERSTRAETE, D. VERMEIR, P. DE DECKER & B. HUBEAU, *Discriminatie op de private huurmarkt. Focus op zelfregulering*, Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch, Gompel & Svacina, 2020, 32 ev.

<sup>144</sup> De nationale 'terroristenlijst' wordt opgemaakt door de Nationale Veiligheidsraad, op basis van evaluaties van het OCAD, na overleg met onder meer de gerechtelijke overheid. Iedere wijziging aan de nationale lijst wordt goedgekeurd door de Ministerraad en via koninklijk besluit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het publieke karakter van deze lijst houdt verband met de verplichting, voor iedereen in België, om tegoeden te bevrozen en geen tegoeden meer ter beschikking te stellen, net als omwille van de verplichting voor iedereen om de Thesaurie in kennis te stellen van alle beschikbare informatie die de toepassing van die financiële beperkende maatregelen kan vergemakkelijken.

<sup>145</sup> Andere mogelijk relevante registers zijn doorgaans toegankelijk voor bepaalde beroepsgroepen. Zo kunnen notarissen, de procureurs des konings, de vredegerechten en de lastgever het 'Centraal register van lastgevingsovereenkomsten met het oog op het regelen van een buitengerechtelijke bescherming' raadplegen. Eenzelfde bemerking geldt voor 'Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest', net als voor het 'Centraal register van verklaringen betreffende de aanwijzing van een bewindvoerder of vertrouwenspersoon'.

<sup>146</sup> Zie bv.: P.P. VERHAEGHE, J. VERSTRAETE, D. VERMEIR & P. DE DECKER, *Discriminatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid op de huurwoningmarkt in Mechelen*, Brussel: Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2020, 52 en J. VERSTRAETE & M. MORIS, 'Action-reaction. Survival strategies of tenants and landlords in the private rental sector in Belgium' *Housing Studies* 2019, 588-608.

<sup>147</sup> Een kortlopende overeenkomst heeft een maximale duur van drie jaar. Het is ook mogelijk om een contract te sluiten voor een kortere periode (bv. een jaar). In dat geval mag de overeenkomst eenmaal worden verlengd, voor zover dezelfde voorwaarden worden gerespecteerd (dus bv. geen hogere huurprijs) en de totale duur maximum drie jaar bedraagt. Elke partij kan de overeenkomst (telkens) beëindigen door tenminste drie maanden voor de einddatum een opzegging te doen. Zie: art. 21, §1, eerste, derde en vierde lid, Vlaams Woninghuurdecreet.

gewerkt om, alvorens een overeenkomst te sluiten voor een langere periode, de betrouwbaarheid van de huurder na te gaan (bv. wordt correct betaald?)<sup>148</sup>.

### 3.2.1.2 Informatie ten behoeve van de huurder

Tegenover de mogelijkheid om bepaalde informatie van de huurder op te vragen, staan verplichtingen voor de verhuurder en de vastgoedmakelaar om kandidaat-huurders te informeren. Op basis van het Vlaams Woninghuurdecreet moet zo het bedrag van de gevraagde huurprijs, maar ook *van de kosten en lasten* worden vermeld (art. 4 Vlaams Woninghuurdecreet). Dit om kandidaten te informeren over de totale woonkost<sup>149</sup>.

Ook dient een EPC-score bekend te worden gemaakt (zie eerder). In de situatie van verhuring voor meer dan negen jaar bestaat verder nog de bijzondere verplichting om stedenbouwkundige informatie op te nemen in advertenties en in de huurovereenkomst<sup>150</sup>. In de voormelde situatie (verhuur > 9 jaar) is de verhuurder (of de vastgoedmakelaar) eveneens verplicht om informatie mee te delen over het eventuele erfgoedstatuut<sup>151</sup>.

Daarnaast kan de huurder, net als de verhuurder ende vastgoedmakelaar, gebruik maken van publiek beschikbare informatie, zoals het register van herstellvorderingen. De inventaris van ongeschikt- en onbewoonbare woningen is tevens ter inzage (bij de gemeente) voor iedereen die erom verzoekt<sup>152</sup>, al geven sectororganisaties aan dat die inzagemogelijkheid in de praktijk weinig wordt benut.

### 3.2.1.3 Woningkwaliteitsbewaking

In een conformiteitsattest bevestigt de overheid dat een woning in voldoende mate beantwoordt aan de minimale kwaliteitsnormen. Die attestering, na uitvoering van een objectieve woningcontrole, komt in de eerste plaats voor huurders tegemoet aan een nood aan informatie over de staat van de woning. Het attest werkt, naast de mogelijkheid om een vordering in te stellen voor de rechter, met name preventief omdat geschillen over de leveringsplicht, net als problemen om de huurrechten te doen afdwingen, kunnen worden vermeden. Voor eigenaars vallen de voordelen van een attest dan weer grotendeels samen met het vermijden van onzekerheid omtrent aansprakelijkheid voor de staat van de woning. Een attest afgeleverd in de periode van drie maanden voorafgaand aan de aanvang van het huurcontract, levert een decretaal vermoeden op van de naleving van de leveringsplicht<sup>153</sup>.

Voor vastgoedmakelaars is de situatie enigszins verschillend. Van belang is dat niet alleen het verhuren of terbeschikkingstellen van een gebrekkige woning strafbaar is, maar ook de tehuurstelling ervan<sup>154</sup>. Deze strafbaarstelling maakt dat het mogelijk is dat een vastgoedmakelaar, die enkel de tehuurstelling voor zijn rekening neemt, aansprakelijk is voor krotverhuur. Uit de strafbaarstelling volgt ook een onderzoekplicht: de vastgoedmakelaar dient na te gaan of het pand aan de kwaliteitsnormen voldoet, of hij zal het risico lopen voor het tegendeel verantwoordelijk te worden gesteld. In afwezigheid van een (recent) conformiteitsattest dient een makelaar zich er dus van te verzekeren dat de woning voldoet aan de normen, wat een tijdsinvestering vraagt. Met een attest kan de vastgoedmakelaar daarentegen voorkomen dat hij (mee) aansprakelijk wordt gesteld voor krotverhuur. Hij zal kunnen inroepen dat er sprake is van een 'onoverwinnelijke dwaling', zodat niet voldaan is aan het moreel

---

<sup>148</sup> In 1997 motiveerde die vaststelling de wetgever zelfs om de regeling te verstrengen, omdat kortlopende contracten zo vaak voorkwamen dat de beoogde woononzekerheid werd uitgehold en de huurder alsnog onder druk kon worden gezet om bijvoorbeeld een hogere huurprijs te aanvaarden bij een opeenvolgend contract.

<sup>149</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 25.

<sup>150</sup> Art. 5.2.5, eerste lid en art. 5.2.6 VCRO.

<sup>151</sup> Art. 4.1.11, art. 6.4.8 en art. 6.4.9 Onroenderfgoeddecreet.

<sup>152</sup> Art. 16*quinquies*, §2 Vlaamse Wooncode en art. 3.19, §2 Vlaamse Codex Wonen.

<sup>153</sup> Art. 12, §1, tweede en derde lid, Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>154</sup> Art. 20, §1, eerste lid, Vlaamse Wooncode en art. 3.34 Vlaamse Codex Wonen.

element van misdrijf<sup>155</sup>. In de praktijk vragen sommige vastgoedmakelaars daarom reeds een conformiteitsattest van (bepaalde) eigenaars, vooraleer men de woning te huur stelt<sup>156</sup>.

In elk geval bestaat een instrument waarmee actoren op de huurmarkt zich objectief van de staat van de woning kunnen vergewissen, al is de aanvraag van een attest op vandaag niet verplicht. Aan een attesteringplicht zijn dan ook beperkingen en mogelijke nadelen verbonden<sup>157</sup>. De gemeenteraad heeft wel de bevoegdheid om een lokale verplichting in te stellen<sup>158</sup>. De gemeente kan hier sancties aan verbinden (bijvoorbeeld een fiscale heffing of een administratieve boete), waardoor dit attest alsnog een voorwaarde wordt om te kunnen verhuren<sup>159</sup>.

Daarnaast hebben de burgemeester en leden van de Vlaamse wooninspectie de bevoegdheid tot het verzegelen van woningen en constructies niet bestemd zijn voor bewoning waarvan de verhuring, tehuurstelling of terbeschikkingstelling strafbaar is<sup>160</sup>. Aan zegelverbreking zijn strafsancities en (vanaf 1 januari 2021) administratieve geldboetes verbonden<sup>161</sup>. Deze maatregel werkt eveneens preventief, in die zin dat verzegeling potentiële huurders informeert over de gebrekkige kwaliteit van het pand.

#### 3.2.1.4 Verplichtingen bij aanvang van de huur

Het Vlaams Woninghuurdecreet voorziet een aantal verplichtingen bij het begin van de huurperiode om latere risico's, tijdens de loop van de huurovereenkomst, te ondervangen. Zo zijn beide partijen verplicht om een verzekering af te sluiten voor de aansprakelijkheid wegens brand en waterschade<sup>162</sup>. Ook is er een gezamenlijke verplichting voor de huurder en de verhuurder om een schriftelijke huurovereenkomst (met een bepaalde minimum inhoud)<sup>163</sup> en een plaatsbeschrijving op te stellen<sup>164</sup>, al is de finaliteit - creëren van rechtszekerheid, het verschaffen van een bewijsmiddel en het vermijden van conflicten<sup>165</sup> - hier niet alleen in een proactief luik te situeren, gezien het belang bij een eventuele (remediërende) procedure.

#### 3.2.1.5 Het bezoekrecht van de verhuurder

Een huurder moet de woning gebruiken als een goede huisvader en volgens de overeengekomen bestemming (zie hierboven), waaruit onder andere een verplichting wordt afgeleid om herstellingen uit te voeren. Bij die huurdersverplichtingen hoort een recht voor de verhuurder om zich ervan te verzekeren of de huurder zijn verbintenissen nakomt. Door de uitoefening van een 'bezoekrecht' kan de verhuurder met name verifiëren of de huurder zijn verplichtingen omtrent de staat en het onderhoud van de woning respecteert, evenals of hij de woning gebruikt als een goede huisvader en volgens de overeengekomen bestemming. Over de concrete uitoefening van dit bezoekrecht kunnen de partijen afspraken maken in de huurovereenkomst. Het bezoekrecht van de verhuurder is daarbij

---

<sup>155</sup> T. VANDROMME & D. Vermeir, *Woningkwaliteitsbewaking volgens de Vlaamse Codex Wonen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 24 en 48.

<sup>156</sup> D. VERMEIR & B. HUBEAU, *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handhavingsinstrumentarium*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2018, 102.

<sup>157</sup> Voor een bespreking van voor- en nadelen van een verplicht conformiteitsattest, inclusief standpunten van actoren op de private huurmarkt hieromtrent, zie o.m. D. VERMEIR & B. HUBEAU, *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handhavingsinstrumentarium*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2018, 99-113.

<sup>158</sup> Art. 6 Vlaamse Wooncode (art. 3.2 Vlaamse Codex Wonen).

<sup>159</sup> T. VANDROMME & D. VERMEIR, *Woningkwaliteitsbewaking volgens de Vlaamse Codex Wonen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 23-24.

<sup>160</sup> Art. 20, §4 Vlaamse Wooncode (art. 3.53, vierde lid, Vlaamse Codex Wonen).

<sup>161</sup> Art. 20, §4, achtste lid, Vlaamse Wooncode, zoals van toepassing vanaf 1 januari 2021 (art. 3.55 Vlaamse Codex Wonen).

<sup>162</sup> Art. 29, §1 en §2 Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>163</sup> Art. 8, eerste lid Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>164</sup> Art. 9 Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>165</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 28-29.

ingerperkt door de vereiste om op een 'redelijke wijze' te werk te gaan<sup>166</sup>, omwille van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de huurder<sup>167</sup>. De huurder die dit bezoekrecht niet honoreert, kan middels beroep op de (vrede)rechter worden gedwongen om de verhuurder toegang tot de woning te verlenen, onder verbeurte van een dwangsom, dan wel tot de betaling van een schadevergoeding of ontbinding van de huurovereenkomst worden veroordeeld<sup>168</sup>.

### 3.2.1.6 Huurwaarborg

Risico's omtrent de betrouwbaarheid van de huurder kunnen (tot een bepaald bedrag) tevens worden gedekt door het stellen van een waarborg. Wanneer dit contractueel werd bedongen, wat doorgaans het geval is<sup>169</sup>, kan de verhuurder van de huurder eisen om een waarborg samen te stellen. De omvang van de waarborg bedraagt, sinds de inwerkingtreding van het Vlaams Woninghuurdecreet, maximaal drie maanden huur. Dit ongeacht de vorm waaronder de waarborg wordt verstrekt. Het decreet laat aan de huurder de keuze tussen een geïndividualiseerde rekening, een OCMW-bankwaarborg, een zakelijke zekerheidsstelling bij een financiële instelling of een persoonlijke borgstelling<sup>170</sup>. Voor alle waarborgvormen geldt dat elke schuldvordering ten aanzien van de huurder wordt gedekt. Bij de persoonlijke borgstelling gebeurt dit doordat een derde voor de huurdersverplichtingen kan worden aangesproken. Bij de andere waarborgvormen verkrijgt de verhuurder een voorrecht op de activa (inclusief de gekapitaliseerde rente) van de rekening, en dit voor alle schuldvorderingen die uit het geheel of gedeeltelijk niet nakomen van de huurdersverplichtingen voortvloeien<sup>171</sup>.

### 3.2.1.7 Vastgoedmakelaars: erkenning, deontologie en tuchtwerking

#### 3.2.1.7.1 *Verplichtingen van de vastgoedmakelaar*

Vastgoedmakelarij is een beschermd en gereguleerd beroep, met onder meer deontologische verplichtingen waarop het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) toezicht houdt. Het BIV is een beroepscorporatie onder de voogdij van de Minister van Middenstand. De (deontologische) verplichtingen van de vastgoedmakelaar zijn vastgelegd in federale regelgeving, net als het geval is voor de werking van het BIV<sup>172</sup>. Sedert 1 september 2013 is vastgoedmakelarij bij wet gereguleerd door de zgn. Vastgoedmakelaarswet<sup>173</sup>.

De specifieke verplichtingen die hieruit voortvloeien, situeren zich in de eerste plaats bij de aanvang van het beroep. Zo moet een kandidaat-vastgoedmakelaar aan bepaalde toelatingsvoorwaarden voldoen. Concreet gaat het om de verplichting om een erkend diploma voor te leggen, een stage te

---

<sup>166</sup> In het geval contractuele afspraken werden gemaakt, is een redelijke handelwijze ook vereiste omwille van een uitvoering van de overeenkomst te goeder trouw. Een clause die bijvoorbeeld toelaat om op ieder tijdstip langs te gaan in de woning, kan worden aanzien als misbruik van het bezoekrecht. Zie bv. Rb. Brussel 24 december 1982, *T. Vred.* 1985, nr. 33.

<sup>167</sup> R. TIMMERMANS, 'Het grondrecht op privacy van de huurder en het recht van de verhuurder op betreding van de huurwoning', *Huur* 2011, 55.

<sup>168</sup> S. MARYSSE, 'Rechten en verbintenissen van de van de verhuurder' in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS, *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 415-416 en 456-457.

<sup>169</sup> K. HEYLEN & L. VANDERSTRAETEN, *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 120.

<sup>170</sup> De keuze voor een borgstelling kan de huurder niet opdringen: er is een akkoord nodig van de verhuurder, die zo onder meer de solvabiliteit van de borg kan nagaan. Zie: art. 37, §1 Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>171</sup> N. CARETTE & W. BUELENS, 'Financiële aspecten van de woninghuurovereenkomst' in M. DAMBRE, B. HUBEAU, T. VANDROMME & D. VERMEIR, *Het nieuw Vlaams Woninghuurdecreet. Over grote en kleine wijzigingen in het woninghuurrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 102 ev.

<sup>172</sup> Koninklijk Besluit van 6 september 1993 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, *BS* 13 oktober 1993 en het Koninklijk Besluit van 20 juli 2012 tot bepaling van de regels inzake de organisatie en de werking van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars, *BS* 26 september 2012, beide genomen in uitvoering van de Kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, *BS* 27 maart 1976.

<sup>173</sup> Wet van 11 februari 2013 houdende de organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar, *BS* 22 augustus 2013.

doorlopen en een competentietest af te leggen. Tijdens de uitoefening van hun beroep moeten erkende vastgoedmakelaars jaarlijks opleiding volgen (gemiddeld tien uur) en een deontologische code naleven om hun erkenning te behouden.

Het zogenaamde ‘reglement van Plichtenleer’ bevat daarbij een geheel van normen met voorschriften omtrent datgene wat een makelaar behoort te doen in de verhouding met het Beroepsinstituut, klanten en collega’s<sup>174</sup>. De plichtenleer is ruim geformuleerd, met onder meer de bepaling dat een vastgoedmakelaar de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de uitoefening van zijn beroep moet respecteren<sup>175</sup>.

### 3.2.1.7.2 Toezicht en sancties door het BIV

Toezicht op de naleving van deontologische verplichtingen door vastgoedmakelaars gebeurt door het BIV. Dit toezicht kan leiden tot een tuchtprocedure, waaraan sancties kunnen worden verbonden. Zo kan het BIV beslissen tot een waarschuwing of berisping, maar ook schorsing of schrapping van de lijst met erkende vastgoedmakelaars behoren tot de mogelijkheden<sup>176</sup>.

Belangrijk is verder dat beroep van vastgoedmakelaar alleen kan worden uitgeoefend door wie op de lijst van erkende vastgoedmakelaars (= het ‘tableau’) is ingeschreven<sup>177</sup>. Die lijst is raadpleegbaar via de website van het BIV, zodat de consument kan nagaan of een bepaalde persoon/kantoor al dan niet mag optreden als vastgoedmakelaar. Het beroepsinstituut heeft daarbij ook de opdracht om niet-toegelaten uitoefening van het beroep op te sporen en de betrokkene voor de rechter te brengen.

Onderstaande tabel geeft daarbij een overzicht van het aantal veroordelingen in de periode 2015 t.e.m. 2019 in dossiers waarin het BIV optrad<sup>178</sup>. De laatste kolom heeft betrekking op situaties waarin zonder erkenning makelaarsactiviteiten worden uitgeoefend (nepmakelaars, onwettige uitoefening), waarbij het BIV de betrokkene voor de rechter bracht. De twee voorgaande kolommen gaan over schorsingen en schrappingen binnen de tuchtprocedure. Door de verplichting van een erkenning om het beroep uit te oefenen, komen deze twee sancties in feite neer op het verbod om (bij een schorsing: voor een zekere termijn) nog langer het beroep van vastgoedmakelaar uit te oefenen. Het BIV kan een dergelijke beslissing eventueel ook geheel of gedeeltelijk publiceren.

Jaar	Schorsing	Schrapping	Rechterlijke uitspraken
2015	120	117*	24
2016	89	46	43
2017	97	32	42
2018	113	35	34
2019	130	43	33

\* Het hoge aantal schrappingen in dit jaar kwam door de invoering van een collectieve verzekeringspolis. Vastgoedmakelaars zonder verzekering/borgstelling - die zich niet in regel stelden - werden geschrapt. Sinds 2016 zijn alle vastgoedmakelaars verzekerd via een collectieve verzekeringspolis beroepsaansprakelijkheid en financiële borgstelling.

<sup>174</sup> Vastgesteld door het Koninklijk Besluit tot goedkeuring van het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars van 27 september 2006, BS 18 oktober 2006.

<sup>175</sup> Art. 1, 6° t.e.m. 8° Plichtenleer.

<sup>176</sup> Art. 14, §1 Vastgoedmakelaarswet.

<sup>177</sup> Het gaat om de personen die in hoedanigheid van zelfstandige vastgoedmakelaarsactiviteiten uitoefenen. Bedienden in een immokantoor zijn zelf geen vastgoedmakelaar, zijn geen BIV-lid en zijn niet gerechtigd de wettelijk beschermde titel van ‘vastgoedmakelaar’ te voeren. De vastgoedmakelaar is tuchtrechtelijk verantwoordelijk voor zijn personeel. Wie daarentegen in de hoedanigheid van zelfstandige in een vastgoedkantoor werkzaam is, moet over een BIV-erkenning beschikken. De BIV-erkenning is strikt persoonlijk.

<sup>178</sup> Cijfers verkregen via het Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars. Zie hierover ook het jaarverslag (2019), dat publiek beschikbaar is via de website van het BIV.



Voor de beroepsgroep van vastgoedmakelaars bestaat met anderen woorden reeds een ‘witte’ lijst, die consumenten kunnen raadplegen en die garanties moet bieden op een professionele, betrouwbare uitoefening van het beroep. Die lijst valt samen met het tableau van erkende vastgoedmakelaars, met de daaraan gekoppelde waarborgen in zowel de fase van de erkenning (stage, diplomaverreiste, competentietest) als bij de uitoefening van het beroep (opleiding, plichtenleer en tuchtwerking).

### 3.2.2 Aandachtspunten voor een samenhangend regelgevend kader

#### 3.2.2.1 Verbintenissenrecht en algemeen huurrecht

##### 3.2.2.1.1 *Niet-uitvoeringsexceptie*

Wanneer een partij bij een woninghuurovereenkomst (huurder of verhuurder) nalaat om uitvoering te geven aan zijn contractuele verplichtingen, is de oorzaak hiervan niet noodzakelijk te vinden in de fout of nalatigheid van die partij. Bij wederkerige overeenkomsten (= elke partij is zowel schuldenaar van een of van meerdere contractuele verbintenissen als houder van een schuldvordering op de andere partij), zoals het geval is bij woninghuurovereenkomsten, heeft de schuldenaar van een verbintenis met name het recht om zijn prestaties (tijdelijk) op te schorten wanneer de wederpartij haar prestatie niet (behoorlijk) nakomt<sup>179</sup>. Juristen spreken over de niet-uitvoeringsexceptie of *exceptio non adimpleti contractus* (ENAC). De huurder of verhuurder kan, onder bepaalde voorwaarden, met andere woorden de uitvoering van de eigen verplichtingen opschorten wanneer de andere partij in gebreke blijft aan haar (ver)huurdersverplichtingen te voldoen. Dit recht is tijdelijk omdat het logischerwijze ophoudt te bestaan wanneer de andere partij haar verplichtingen (terug) uitvoert. Vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie omschrijft de ENAC als een algemeen rechtsbeginsel<sup>180</sup>.

Om de ENAC te kunnen invoeren, moet volgens de rechtsleer en de rechtspraak aan vier voorwaarden zijn voldaan<sup>181</sup>:

- *het gaat om een wederkerige overeenkomst* (zie hierboven). De schuldvordering waarop de huurder of verhuurder zich beroept moet bovendien *zeker en als eerste opeisbaar* zijn. Diegene die zich op de ENAC beroept mag dus niet diegene zijn die als eerste diende te presteren. In huurzaken levert deze vereiste echter weinig problemen op, omdat er sprake is van opeenvolgende verbintenissen (bv. de huur betalen, een rustig genot verzekeren);
- *er moet voldoende juridische samenhang bestaan tussen de opgeschorte verbintenis en de verbintenis die zeker en als eerste opeisbaar was*. Ook aan deze voorwaarde zal voor huurzaken zijn voldaan, omdat de verbintenissen - bij een wederkerige overeenkomst - uit hun aard samenhangen;
- *de wanprestatie moet toerekenbaar zijn aan de tegenpartij*. In situaties van overmacht of van een vreemde oorzaak, kan de ENAC niet worden ingeroepen (bv. bij feitelijke stoornis van het huurgenoet door derden);
- *ENAC moet te goeder trouw worden ingeroepen*. Dit veronderstelt een objectief en subjectief aspect. Ten eerste is een zeker evenwicht nodig tussen de ENAC en de niet-nagekomen verbintenis: de tekortkoming moet voldoende ernstig zijn en verband houden met een essentiële verbintenis uit de overeenkomst (objectief criterium). Daarnaast mag diegene die de ENAC invoert met het eigen gedrag niet aan de basis liggen van de wanprestatie door de tegenpartij (subjectief criterium)<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> A. VAN OEVELEN, ‘Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten krachtens de exceptie van niet-uitvoering en het retentierecht’ in A. DE BOECK, S. STIJNS & R. VAN RANSBEECK (eds.), *Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten*, Brugge, die Keure, 2010, 18 ev.

<sup>180</sup> Bv. Cass. 24 september 2009, *Arr.Cass.* 2009, 2097.

<sup>181</sup> Bv. R. TIMMERMANS, ‘De impact van de uitbraak van COVID-19 op private huurrelaties en mogelijk passende remedies’, *Huur* 2020, 79.

<sup>182</sup> Bv. een huurder die ENAC invoert tegen de verhuurder die de betaling van huurgelden vordert, nadat het pand door toedoen van de huurder is uitgebrand.

Mits aan deze voorwaarden is voldaan, kan de huurder of verhuurder rechtmatig de uitvoering van de eigen verbintenissen tijdelijk opschorten. Dit zonder voorafgaande, formele ingebrekestelling<sup>183</sup> en zonder tussenkomst door de rechter. De rechter kan wel achteraf worden gevat om te toetsen of de ENAC correct werd ingeroepen. Indien dit niet het geval blijkt, kan hij diegene die beroep deed op de uitvoeringsexceptie ook veroordelen wegens contractuele wanprestatie<sup>184</sup>.

In de praktijk van de private huurmarkt wordt op dit verweermiddel vaak een beroep gedaan<sup>185</sup> (bv. de huurder die de huurprijs niet betaalt omdat de verhuurder de woning niet onderhoudt zodat het kan dienen voor het gebruik waartoe het verhuurd is). Het rechtmatige karakter van dit verweermiddel zou daarbij moeten verhinderen dat huurders of verhuurders die een beroep doen op de ENAC op een lijst van *malafide* actoren terecht kunnen komen. Het gevolg hiervan is o.i. dat de registratie op een lijst niet louter afhankelijk kan worden gemaakt van elementen aangedragen door een partij, ook niet wanneer die partij kan staven dat de tegenpartij haar verplichtingen niet nakomt. Een objectiverende tussenkomst door de rechter lijkt daarentegen aangewezen of zelfs nodig te zijn, aangezien het de rechter is die finaal zal beoordelen of de ENAC correct werd ingeroepen<sup>186</sup>.

### 3.2.2.1.2 *Verbod op een uitdrukkelijk ontbindend beding*

Het algemeen huurrecht (art. 1762*bis* BW) voorziet in een (dwingende) bepaling die de rol van de rechter bevestigt bij niet-nakoming van verplichtingen door een van de partijen. Deze bepaling stelt dat een uitdrukkelijk ontbindend beding in een huurovereenkomst voor niet-geschreven moet worden gehouden. Kortweg betekent dit dat de huurder en de verhuurder in de (woning)huurovereenkomst niet kunnen bedingen dat een van de partijen eigenhandig de overeenkomst kan ontbinden, zonder een beroep te doen op de rechter, in het geval de wederpartij haar verplichtingen niet nakomt. De rechter zal met andere woorden gevat moeten worden om een ontbinding te verkrijgen. Hij kan zo steeds beoordelen of de wanprestatie voldoende ernstig is om de ontbinding van de huur te verantwoorden en desgevallend een passende sanctie opleggen. Met deze waarborg van een rechterlijke tussenkomst heeft de wetgever (1931) de huisvesting van de huurder - als zwakkere partij - willen beschermen<sup>187</sup>. Niettemin kunnen beide partijen (huurder en verhuurder) van deze bescherming genieten<sup>188</sup>.

Ook registratie op een lijst vormt voor de betrokkene in zekere zin een sanctie, die voortvloeit uit niet-nakoming van verbintenissen uit een eerdere overeenkomst (althans bij huurders en verhuurders). De parallel met de waarborg van artikel 1762*bis* Burgerlijk Wetboek is dan ook een bijkomend argument om de registratie afhankelijk te maken van een (eerdere) beoordeling van de feiten door een rechter, zodat controle en een afweging omtrent de ernst van de feiten wordt ingebouwd. In het verleden wees de Privacycommissie in het bijzonder ook op het risico dat een registratie zonder rechterlijke tussenkomst als een 'private sanctie' zou worden gehanteerd, waarbij een private actor zowel rechter als

---

<sup>183</sup> Omwille van de uitvoering van de overeenkomst te goeder trouw neemt een deel van de rechtsleer wel aan dat het nodig is de tegenpartij te verwittigen. Nog andere auteurs verdedigen het standpunt dat toch een ingebrekestelling nodig is. Voor een verdere bespreking, zie: S. STIJNS, S. JANSEN & F. PEERAER, 'Schorsing en beëindiging van de huurovereenkomst naar gemeen recht', in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS, *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 688 ev.

<sup>184</sup> M. DAMBRE, 'Geen automatisme tussen de toepassing van de exceptio non adimpleti contractus en de gerechtelijke ontbinding' (noot onder Cass. 24 september 2009), *TBBR* 2012, 161 ev.

<sup>185</sup> S. STIJNS, S. JANSEN & F. PEERAER, 'Schorsing en beëindiging van de huurovereenkomst naar gemeen recht', in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS, *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 685.

<sup>186</sup> Dit was ook het standpunt dat in het federaal regeerakkoord (2014) van de regering Michel werd ingenomen omtrent de registratie van huurdersachterstallen in de Centrale voor Krediet aan Particulieren. Het moest gaan om achterstallen die 'geobjectiveerd zijn na een definitieve veroordeling door de vrederechter' (zie verder).

<sup>187</sup> *Parl.St.* Kamer 1928-29, nr. 64, 4.

<sup>188</sup> Cass. 24 maart, *Arr.Cass.* 1994, 305 en *RW* 1995-96, met noot A. VAN OEVELEN, 'Het toepassingsgebied van het verbod van een uitdrukkelijk ontbindend beding in huurovereenkomsten'.



partij is, en zijn tegenpartij zou dwingen tot een bepaalde prestatie, terwijl die prestatie niet verschuldigd of minstens betwist is, door de dreiging om hem op een zwarte lijst te plaatsen<sup>189</sup>.

Bovendien rijst de vraag of een parallel kan/moet worden gemaakt met eerdere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. In navolging van de wetgever heeft ook het Grondwettelijk Hof in een arrest van 10 juli 2008 namelijk het belang van een rechterlijke tussenkomst benadrukt wanneer de huisvesting van een persoon in het gedrang dreigt te komen. Gelet op de doelstelling van het recht op wonen om een behoorlijke huisvesting voor iedereen te bevorderen, vond het Hof het niet evenredig met de doelstelling om leefbaarheid in de sociale woonwijken te bevorderen om sociale huurders de waarborg van een rechterlijke tussenkomst te ontnemen (door een uitdrukkelijk ontbindend beding in de sociale huur op te nemen en de waarborg van artikel 1762bis BW derhalve te schrappen)<sup>190</sup>. Ook in situaties waarin de beperking van een grondrecht voortvloeit uit een overheidsbeslissing wees het Hof op het belang van formele rechtsbescherming, zoals de verplichting om de betrokkenen te horen bij het nemen van de beslissing. In een arrest over de procedure tot overbewoondverklaring stelde het Hof bijvoorbeeld dat uit de Vlaamse Wooncode:

*“niet kan worden afgeleid dat de burgemeester een woning ‘overbewoonbaar’ zou kunnen verklaren zonder dat de betrokken partijen zijn gehoord, terwijl een dergelijke verklaring (...) afbreuk kan doen aan het recht op eigendom en het recht op huisvesting. Een dergelijke maatregel veronderstelt, behoudens dringende noodzaak, dat voorafgaandelijk diegenen op wie ze betrekking heeft worden gehoord, zelfs wanneer in dat horen niet uitdrukkelijk is voorzien, met toepassing van een algemeen rechtsbeginsel.”<sup>191</sup>*

Ook de rechtspraak van Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt verder het belang van rechtsbescherming. Zo wees het EHRM er in het verleden onder meer op dat het verlies van de woning als een van de meest verregaande inmengingen op het recht op bescherming van de woonst moet worden beschouwd. Wie het risico loopt om zijn woning te verliezen, moet daarom in principe de mogelijkheid hebben om de proportionaliteit hiervan te laten nagaan door een onafhankelijke rechter, ook indien de uithuiszetting volgens het nationale recht is toegestaan<sup>192</sup>.

In deze uitspraken ging het telkens om situaties waarin werd geoordeeld dat een beoordeling van de feiten nodig is door een onafhankelijke rechter vooraleer een zittende huurder uit zijn woning kan worden gezet. Er bestond met andere woorden telkens een verschil met de mogelijke gevolgen van een zwarte lijst, die voor de betrokkenen vooral gevolgen zal hebben bij de toegang tot een huurwoning. Zeker in de onderste segmenten van de private huurmarkt, waar de vraag het aanbod overtreft en de verhuurder doorgaans over een ruim huurpotentieel beschikt, lijkt het maken van een scherp onderscheid tussen beide situaties echter enigszins kunstmatig. Het is namelijk aannemelijk dat de kansen voor geregistreerde personen om nog in aanmerking te komen voor een woning sterk worden beperkt. Dit terwijl een gebrek aan toegang tot een woning en het in gedrang brengen van de woonzekerheid tot objectief hetzelfde resultaat kunnen leiden (men heeft geen dak boven het hoofd) en beide aspecten tot de kernvereisten van het recht op wonen behoren<sup>193</sup>. Ook deze uitspraken uit het nationale en internationale recht wijzen er o.i. dus op dat de registratie op een lijst van malafide spelers met de nodige waarborgen moet worden omkleed, met name door een onafhankelijke

---

<sup>189</sup> Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005 betreffende een omkadering van de zwarte lijsten, 14.

<sup>190</sup> GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, RW 2008-09, 1123, met noot B. HUBEAU, ‘De rechterlijke tussenkomst bij de ontbinding van de sociale huurovereenkomst gerehabiliteerd’.

<sup>191</sup> GwH 30 maart 1999, nr. 40/99, B.15.4, TOGOR/REDRIM 1999, 199, met noot B. HUBEAU.

<sup>192</sup> EHRM 13 mei 2008, McCann t. Verenigd Koninkrijk; EHRM 21 september 2010, Kay e.a. t. Verenigd Koninkrijk en EHRM 18 september 2012, Buckland t. Verenigd Koninkrijk.

<sup>193</sup> Cf. CESR, The Right to Adequate Housing (Article 11 (1)), General Comment 4, 1991, E/1992/23, §1.

controle<sup>194</sup> te organiseren op de juistheid/rechtmatigheid van de feiten die aan de registratie ten grondslag liggen.

Hoewel artikel 1762*bis* BW en de voornoemde rechtspraak een bescherming uitwerken voor de huurder en de verhuurder, kan verder ook een parallel worden gemaakt met de bescherming van de vastgoedmakelaar. Op vandaag kan deze de erkenning om zijn activiteiten uit te oefenen namelijk alleen verliezen nadat de feiten die tot dit verlies leiden, zijn vastgesteld en beoordeeld in een procedure voor het tuchtorgaan (BIV). De registratie op een zwarte lijst heeft voor de vastgoedmakelaar daarbij eveneens, net als de schorsing of schrapping, gevolgen voor zijn mogelijkheden om het beroep uit te oefenen. Het lijkt niet de bedoeling te kunnen zijn om hem daarentegen de waarborg van een onafhankelijke, tegensprekelijke procedure te ontzeggen, via de omweg van (private) contractweigerings omwille van registratie op een zwarte lijst, op basis van niet-geobjectiveerde feiten.

### 3.2.2.2 Procedure bij huurgeschillen

Het contentieus inzake huurgeschillen behoort toe aan de vrederechter, ongeacht het bedrag van de vordering (art. 43 Vlaams Woninghuurdecreet; art. 591, 1° Ger. W.)<sup>195</sup>. Het Vlaams Woninghuurdecreet sluit bovendien uit dat de partijen middels een overeenkomst een toekomstig of bestaand geschil zouden toevertrouwen aan een arbiter<sup>196</sup>. Dit met als doel te voorkomen dat de vrederechter zijn rechtsmacht zou verliezen<sup>197</sup>.

Een samenhangende aanpak noopt er daarom ook om deze reden toe om de registratie op een lijst afhankelijk te maken van een beslissing door de vrederechter, eerder dan bijvoorbeeld aan een andere (bestaande) of nieuwe instantie de taak toe te wijzen om de juistheid van de registratieredenen na te gaan (is er effectief een niet-nakoming van een verbintenis?). Dit laatste zou namelijk betekenen dat de Vlaamse overheid een parallel beoordelingscircuit organiseert, om uitspraak te doen over dezelfde feiten, wat minstens een risico impliceert op tegenstrijdige conclusies.

Nieuwe, alternatieve instanties zouden bovendien - net als de rechter - worden geconfronteerd met het gegeven dat (beweerde) feiten moet worden gewaardeerd en beoordeeld (is er sprake van een wanprestatie? Is de betrokken persoon malafide?), alvorens te kunnen beslissen over de juistheid van registratie in een databank met malafide huurders, verhuurders en makelaars. Naast de vereiste van coherentie bestaan daarom ook vanuit efficiëntieredenen argumenten om de registratiebeslissing eerder te concipiëren als een maatregel die bestaande instanties (= de vrederechter of, in graad van beroep, de rechtbank van eerste aanleg) kunnen opleggen. Het tegendeel vereist dat een stelsel wordt uitgewerkt wat betreft de organisatie en het verloop van de procedure, bewijswaardering, enzovoort. Dit stelsel zou aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen (zoals de verplichting om de betrokken personen te horen<sup>198</sup>) en over voldoende personeelscapaciteit en expertise moeten beschikken (te meer gezien het ruim aantal verplichtingen waarop de registratie betrekking kan hebben).

Ook zou de mogelijkheid van onderzoeksmaatregelen moeten worden voorzien, om dossiers zinvol te beoordelen. Actoren op het terrein merkten in eerder onderzoek op dat de beoordeling van geschillen in huurzaken vaak neerkomt op een appreciatie van feitelijke situaties. Een voorbeeld is schade door vocht: een dergelijk gebrek kan voortvloeien uit structurele gebreken (bv. een koudebrug, waarvoor de eigenaar verantwoordelijk is), uit het feitelijke gebruik dat de bewoner van de woning maakt (bv.

---

<sup>194</sup> Dit is rechterlijke controle, maar eventueel ook controle binnen een administratief of tuchtrechtelijk orgaan.

<sup>195</sup> Voor een verdere bespreking, zie o.m. J. LAENENS, 'Overzicht van rechtspraak – bevoegdheid', *TPR* 2002, 1507.

<sup>196</sup> Art. 44 Vlaams Woninghuurdecreet.

<sup>197</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 58.

<sup>198</sup> Voor rechterlijke instanties hangt deze vereiste samen met het recht op verdediging. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt echter dat een vergelijkbare verplichting (hoorplicht) eveneens geldt voor organen van actief bestuur, vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zie bv. RvS 2 juni 2015, nr. 231.402, §14-15.

door onvoldoende te verluchten) of uit een combinatie van factoren<sup>199</sup>. Het Gerechtelijk Wetboek werkt daarbij mogelijkheden uit waarop de rechter beroep kan doen om de correcte feiten te vinden en zijn beslissing te staven. Zo kan een (vrede)rechter onder meer een bezoek ter plaatse brengen, technische bijstand door een deskundige vragen, de persoonlijke verschijning van partijen opleggen, een getuigenverhuur organiseren, enzovoort<sup>200</sup>, om te bepalen wie voor de gebreken verantwoordelijk is<sup>201</sup>.

### 3.2.2.3 Wetgeving op vastgoedmakelarij

Vastgoedmakelaars kunnen, net als huurders en verhuurders, voor de burgerlijke rechter worden aangesproken voor fouten bij de uitoefening voor hun beroep. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een tuchtprocedure voor het BIV. Hier kunnen vergelijkbare argumenten worden geformuleerd omtrent de nood aan een objectiverende procedure en de beslissingsbevoegdheid om een vastgoedmakelaar op een zwarte lijst te plaatsen, zoals bij geschillen tussen de huurder en de verhuurder. Een verdere complicatie is dat de regeling omtrent de verplichtingen van de makelaar, inclusief de tuchtwerking, een federale materie is. Naast de eventuele invoering van een 'negatieve' lijst van malafide vastgoedmakelaars, bestaat voor deze beroepsgroep bovendien al een 'positieve' lijst (zie hierboven).

### 3.2.2.4 Andere rechtsdomeinen

Naargelang de manier waarop de Vlaamse overheid een eventuele lijst van malafide actoren op de private huurmarkt wil uitwerken, kunnen nog andere rechtsdomeinen relevant zijn. Naast regelgeving inzake gegevensbescherming (zie hierna), gaat het onder meer om het gerechtelijk recht (indien er een koppeling is aan gegevens uit burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedures<sup>202</sup>) en het bestuursrecht.

Zo zal er sprake zijn van een bestuursbeslissing indien de registratiebeslissing wordt genomen door een administratieve overheid<sup>203</sup>. Er zal met name een rechtshandeling zijn door een administratieve overheid, die eenzijdig tot stand komt, uitvoerbaar is en een individueel karakter heeft. Wanneer die instantie tevens over een zekere beoordelingsmarge beschikt, dan gaat het om een bestuursbeslissing met een constitutief karakter<sup>204</sup>. Die kwalificatie heeft tot gevolg dat bij het nemen van de beslissing moet voldaan zijn aan de verplichting tot materiële en formele motivering, openbaarheid van bestuur en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Normalerweise zal de gegevensverwerking aan de genoemde normen beantwoorden indien ze volgens de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht verloopt<sup>205</sup>. Niettemin kunnen deze rechtsregels en beginselen, samen met de rechtspraak die hieromtrent tot stand kwam, een inspiratiebron betekenen, zoals bij de operationalisering van bepaalde vereisten uit het gegevensbeschermingsrecht. Ook kunnen ze de bescherming uit het gegevensbeschermingsrecht eventueel aanvullen.

---

<sup>199</sup> D. VERMEIR & B. HUBEAU, *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handhavingsinstrumentarium*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2018, 164.

<sup>200</sup> Resp. art. 1007 – 1016 Ger.W en art. 962 – 911 *undecies* Ger.W.

<sup>201</sup> Bv. Vred. Sint-Truiden 19 september 1996, *Huur 1997-98*, 17, met noot M. DE SIMPELAERE.

<sup>202</sup> Zie deel 5.3.

<sup>203</sup> Dit kan een orgaan of instelling zijn van de uitvoerende macht, maar eventueel ook een organisatie met een private rechtsvorm. Opdat er sprake zou zijn van een administratieve overheid, moet die organisatie dan door de overheid zijn erkend, onder toezicht staan, een opdracht van algemeen belang uitoefenen en over de bevoegdheid beschikken om eenzijdige - van reglementaire, organieke of individuele aard - rechtshandelingen uit te vaardigen.

<sup>204</sup> P. POPELIER, 'Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen' in I. OPDEBEEK & M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 23 en A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME & J. VANDE LANOTTE, *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, 431.

<sup>205</sup> De motiveringsplicht stemt bijvoorbeeld grotendeels overeen met de informatieplicht uit het gegevensbeschermingsrecht. Deze laatste rechtstak is dan ook geïnspireerd door het publiek recht.

De materiële en formele motiveringsplicht houdt bijvoorbeeld in dat er goede motieven moeten zijn om een bepaalde beslissing te onderbouwen (materiële motivering) en dat deze motieven ook in de beslissing zelf moeten worden opgenomen (formele motivering). Een ander voorbeeld is het zorgvuldigheidsbeginsel, dat ertoe noopt beslissingen te nemen op basis van een gedegen kennis omtrent alle relevante feiten en na een afweging van ter zake dienende gegevens en belangen<sup>206</sup>. Volgens de Raad van State is daartoe van belang dat de beslissing moet gebaseerd zijn op een correcte feitenvinding, zoals door verklaringen af te toetsen of te controleren<sup>207</sup>. Ook moet het bestuur zich zo nodig informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen<sup>208</sup>. Wanneer het gaat om een besluit met een technisch karakter, kan het zorgvuldigheidsbeginsel er dan weer toe nopen om advies van deskundigen in te winnen. Het uitgebrachte advies moet in dat geval voldoende nauwkeurig zijn<sup>209</sup> en het bestuur dient na te gaan of het advies geen gebreken vertoont<sup>210</sup>. Een laatste voorbeeld is de 'hoorplicht'. Dit betekent dat de burger de mogelijkheid moet worden geboden om zijn standpunt over de maatregel op een 'nuttig wijze' uiteen te zetten, wat betekent dat hij vooraf op de hoogte moet zijn van de voorgenomen beslissing en de motieven daartoe<sup>211</sup>. Ook zal een redelijke termijn moeten worden geboden<sup>212</sup>.

### 3.3 Aandachtspunten bij gegevensverzameling

In het voorgaande deel werden argumenten geformuleerd om met gegevens omtrent het gedrag van actoren op de private huurmarkt pas rekening te houden nadat deze zijn geobjectiveerd door middel van een tegensprekelijke procedure. Het ging om de mogelijkheid van een niet-uitvoeringsexceptie, de waarborg op een rechterlijke tussenkomst (met het risico op private sancties) en de keuze uit het verleden, door onder meer de Vlaamse decreetgever, om huurgeschillen exclusief aan de vrederechter toe te vertrouwen (met onder meer het risico op parallelle procedures). Naast de bedoelde uitspraken in huurgeschillen kunnen echter ook andere types van geschillen en procedures potentieel relevante, geobjectiveerde informatie bieden omtrent het gedrag van actoren op de Vlaamse private huurmarkt. Hieronder schetsen we eerst bestaande data die zekere indicaties bieden omtrent de betrouwbaarheid van actoren op de private huurmarkt (bekeken vanuit de private belangen van hun tegenpartij(en), weliswaar zonder te willen beoordelen of en in hoeverre deze gegevens pertinent zijn om 'malafide' spelers aan te wijzen en allicht ook zonder dat dit beeld volledig is. De aard van deze data brengt echter in elk geval enkele uitdagingen en beperkingen mee, die we eveneens toelichten.

#### 3.3.1 Relevante data en bestaande registers

Naast uitspraken in huurgeschillen kunnen ook andere types van geschillen en procedures mogelijk relevante, geobjectiveerde informatie bieden omtrent het gedrag van actoren op de Vlaamse private huurmarkt. Zonder exhaustief te zijn, gaat het voor de aanbodzijde in burgerrechtelijke procedures, naast uitspraken op basis van het Vlaams Woninghuurdecreet, onder meer om geschillen op grond van het Wetboek Economisch Recht (voor professionele verhuurders) en het Gelijkekansendecreet. Ook spelen beslag- en insolventieprocedures een rol<sup>213</sup>, naast onder meer procedures binnen de sfeer van

<sup>206</sup> I. OPDEBEEK & M. VANDAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, Die Keure, 2004, 39-65 en C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 229-437.

<sup>207</sup> RvS 5 juli 2006, nr. 161.015 en RvS 2 juni 2008, nr. 183.739.

<sup>208</sup> RvS 22 maart 2010, nr. 202.182.

<sup>209</sup> RvS 17 februari 2000, nr. 85399.

<sup>210</sup> S. DENYS, 'De zorgvuldigheidsplicht in het raam van de adviesverlening aan de overheid', noot onder RvS 27 april 2004, nr. 130.662, *RW* 2006-07, 1364-1366.

<sup>211</sup> RvS 12 september 1996, nr. 61.709.

<sup>212</sup> RvS 22 maart 2010, nr. 202.182.

<sup>213</sup> Zoals bijvoorbeeld in Spanje het geval, zie deel 4.3.7.

het familierecht (delegaties, voogdij, bewindvoering, enzovoort<sup>214</sup>), omdat deze er toe kunnen leiden dat de huisvesting van de huurder onder druk komt te staan en/of dat de betrokkene juridisch gezien niet bekwaam is om te contracteren (als verhuurder of als opdrachtgever voor huurbemiddeling). In strafrechtelijke procedures kunnen zowel bepalingen uit het Strafwetboek (bv. huisjesmelkerij, huisvredebreuk, valsheid in geschrifte, valse naamdracht, enz.<sup>215</sup>) als het bijzonder strafrecht (krotverhuur) een aanknopingspunt bieden. Daarnaast zijn er enkele administratieve procedures die informatie bieden over de staat van de huurwoning. Relevant lijken voornamelijk de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring uit de Vlaamse Codex Wonen en onbewoonbaarverklaring op grond van de Nieuwe Gemeentewet<sup>216</sup>;

Voor de vraagzijde bieden allicht vooral burgerrechtelijke procedures (huurgeschillen) informatie over de betrouwbaarheid van (kandidaat-)huurders, zoals over het eerdere betaal- en woongedrag of over de mate waarin werd ingestaan voor het onderhoud en het herstel van de woning. Over het ruimere betaalgedrag en de solvabiliteit van de huurder bestaan eveneens geobjectiveerde gegevens, zoals over personen die zijn toegelaten tot een collectieve schuldenregeling<sup>217</sup> of die in het negatieve luik geregistreerd staan bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren<sup>218</sup>. Daarnaast bieden uitspraken in strafzaken een aanknopingspunt, zoals in de situatie dat de betrokkene oneigenlijk gebruik maakte van de woning in functie van misdrijven (en dus niet 'volgens de bestemming waarvoor de woning werd verhuurd')<sup>219</sup>. Het plegen van bepaalde misdrijven in een huurwoning, zoals hennepkweek of drughandel, kan in Nederland bijvoorbeeld leiden tot registratie op een zwarte lijst<sup>220</sup>.

Kenmerkend voor de groep van vastgoedmakelaars, ten opzichte van andere spelers op de private huurmarkt, is dat het gaat om gereguleerd beroep, waarbij inbreuken op professionele plichten middels een tuchtprocedure worden gesanctioneerd. Voor vastgoedmakelaars kunnen de uitspraken van het tuchtorgaan dan ook een eerste bron van informatie betekenen, ook omdat de deontologische verplichtingen van de makelaar betrekking hebben op alle wettelijke verplichtingen. Het niet-nakomen van de verplichtingen als makelaar kan daarnaast ook via burgerrechtelijk weg worden gesanctioneerd, zoals bij inbreuken op het Wetboek Economisch Recht of de Wet houdende de organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar. Net als huurders en verhuurders moet de vastgoedmakelaar uiteraard ook een algemene zorgvuldigheidsplicht respecteren, waarop hij eventueel ook buiten de contractuele relatie (zoals door de huurder) kan worden aangesproken. Strafrechtelijk kan de vastgoedmakelaar als (mede)dader worden aangesproken bij onder meer krotverhuur. Voor een zwarte lijst is tevens van belang dat specifieke strafbaarstellingen zijn voorzien voor de persoon die, zonder erkenning, zich de titel van vastgoedmakelaar toe-eigent of in die omstandigheden het desbetreffende beroep uitoefent<sup>221</sup>.

---

<sup>214</sup> Geregistreerd in resp. het 'Centraal register van verklaringen betreffende de aanwijzing van een bewindvoerder of vertrouwenspersoon' (art. 490 BW) en in het 'Centraal register van lastgevingsovereenkomsten met het oog op het regelen van een buitengerechtelijke bescherming' (art. 496 BW) (beheerd door de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat).

<sup>215</sup> Huurdersorganisaties signaleerden bijvoorbeeld vormen van cybercriminaliteit waarbij zozegde verhuringen worden georganiseerd.

<sup>216</sup> Geregistreerd in de 'Vlaamse inventaris van Ongeschikt en Onbewoonbare woningen' (VIVOO-lijst) (art. 3.19 Vlaamse Codex Wonen).

<sup>217</sup> Geregistreerd in het 'Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest' (art. 1389bis/1 Ger.W.).

<sup>218</sup> Zie deel 4.2.1.

<sup>219</sup> Geregistreerd in het strafregister. Voor de herstellvordering, als afzonderlijke burgerrechtelijke maatregel, is er het register van herstellvorderingen (art. 3.19, §2 Vlaamse Codex Wonen).

<sup>220</sup> Zie deel 4.3.5.

<sup>221</sup> Art. 22 ev. Vastgoedmakelaarswet.

### 3.3.2 Dataverzameling

Om een databank met malafide actoren te ontwikkelen, kan de Vlaamse overheid (deels) beroep doen op data die reeds in een register of bestand zijn verwerkt (bv. het strafregister). Aangezien het gaat om ‘persoonsgegevens’ dient rekening te worden gehouden met het gegevensbeschermingsrecht en zal een grondslag moeten worden voorzien voor het maken van een koppeling/verdere verwerking in functie van een lijst van malafide spelers.

Voor een aanzienlijk deel van de relevante data, waaronder uitspraken bij huurgeschillen, bestaat echter nog geen dergelijk register dat toelaat om opzoekingen te doen omtrent een bepaald persoon, noch om een koppeling te maken naar de beoogde databank/zwarte lijst van de Vlaamse overheid<sup>222</sup>. Alleen ten behoeve van de fiscale administratie worden vonnissen en arresten momenteel stelselmatig doorgestuurd (met het oog op het heffen van een registratierecht), op voorwaarde dat de waarde ervan een bepaald drempelbedrag overschrijdt (anno 2020: 12 500 euro)<sup>223</sup>. Andere uitspraken worden slechts bijgehouden in de minuten van de rechtbank. De Vlaamse overheid zou dus, voor zover het bevoegdheidsrechtelijk kader dit toelaat, ook een doorstroming van rechterlijke uitspraken moeten organiseren.

Voor bijvoorbeeld het ‘Centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’ gebeurt dit (digitaal) door de griffie, waarbij de databank wordt beheerd door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders. Vanuit dit Centraal bestand is er dan onder meer een verdere koppeling naar de Centrale voor Krediet aan Particulieren. Parallel hiermee zou de Vlaamse overheid een verplichting kunnen uitwerken (voor de griffie) om (informatie over) vonnissen uit te wisselen in functie van een (nieuw op te richten) databank<sup>224</sup>.

Vervolgens is de vraag wie er zorgt voor de input van gegevens. Een mogelijke werkwijze is om een digitaal platform te ontwikkelen waarmee de griffie, op basis van een template die de beoogde registratieredenen (= gegevens over malafide spelers) weerspiegelt, gegevens kan registreren. Bevoegdheidsrechtelijk is dit echter niet evident: het gerechtelijk recht, waaronder de organisatie van de hoven en rechtbanken, is een federale materie (beleidsdomein Justitie)<sup>225</sup>. Ook de vastgoedmakelaar behoort overigens tot de federale bevoegdheidsfeer (beleidsdomein Economie).

Recent aanvaardde het Grondwettelijk Hof wel dat de Vlaamse overheid via een beroep op haar impliciete bevoegdheden eigen maatregelen kan uitwerken binnen de procedure voor huurgeschillen. Hier is dan ook de vraag of aan de voorwaarden voor een beroep op de impliciete bevoegdheden is voldaan. Die voorwaarden zijn: (1) het beroep op de impliciete bevoegdheden is noodzakelijk voor de uitoefening van eigen bevoegdheden; (2) de bevoegdheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling; en (3) de weerslag op de bevoegdheid van de andere overheid is marginaal<sup>226</sup>. Een tegenargument kan bijvoorbeeld zijn dat, gezien het grote aantal relevante (huur)zaken, een dergelijke verplichting geen marginale weerslag heeft op de organisatie van de hoven en rechtbanken.

Een alternatief is dat de griffies relevante uitspraken slechts doorsturen en de verwerking in een register door een Vlaamse administratie gebeurt, zoals wordt gedaan door de fiscale administratie in functie van het registratierecht.

<sup>222</sup> De Vlaamse overheid beschikt bijvoorbeeld wel over een arrestendatabank, maar deze is geanonimiseerd en heeft alleen betrekking op uitspraken waarin zij zelf betrokken partij was.

<sup>223</sup> Zie art. 142 ev. W. Reg. en het Ministerieel besluit van 23 januari 2020 houdende bepaling van andere afwijkingen van artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 januari 2019 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het houden van de registers in de griffies der hoven en rechtbanken, *BS* 4 februari 2020.

<sup>224</sup> Het alternatief om het aanleveren van uitspraken afhankelijk te maken van de partijen zou immers betekenen dat dit niet systematisch gebeurt. Het zou de kwaliteit van de data onder druk zetten (zie ervaringen omtrent de CKP, deel 4.2.1).

<sup>225</sup> Meer bepaald als een residuaire bevoegdheid. Zie: J. THEUNIS & D. VAN EECKHOUTTE, ‘Naleving en handhaving: strafrecht, strafvervolgning, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges’, in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 449 ev.

<sup>226</sup> Art. 10 BWHI en GwH 12 november 2020, nr. 145/2020.



### 3.3.3 Focus op malafide actoren

Het beleidsinitiatief van de Vlaamse Regering en de minister voor Wonen heeft niet tot doel om elke huurder, verhuurder of vastgoedmakelaar die een wettelijke verplichting niet nakomt, op een zwarte lijst te plaatsen. De lijst richt zich op personen die 'malafide' of 'kwaadwillig' zijn. Het is, aldus de minister, bijvoorbeeld niet de bedoeling dat mensen die de huur moeilijk kunnen betalen (zoals door ziekte of werkloosheid) automatisch worden geregistreerd en nog moeilijker toegang krijgen tot een woning. Evenzeer kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de eigenaar-verhuurder van wie de woning ongeschikt of onbewoonbaar werd verklaard, terwijl hij niet verantwoordelijk is voor het ontstaan van de gebreken en hier mogelijk zelfs niet van de op de hoogte was tot na de opmaak van een technisch verslag.

Tegenover die beleidsintentie staat dat het grote merendeel van de in kaart gebrachte procedures geen uitspraak doet over de vraag of men malafide handelde. In de administratieve woningkwaliteitsbewaking is het bijvoorbeeld alleen de bedoeling om de eigenaar omtrent de staat van de woning te responsabiliseren, zonder dat de eventuele verantwoordelijkheid van de huurder een rol speelt. In een huurgeschil doet een vrederechter evenmin uitspraak over de vraag of een van de partijen kwaadwillig handelde. Voor wat bijvoorbeeld de staat van de woning betreft, zal de rechter een vergelijking maken tussen de staat bij intrede en de staat bij teruggave van de woning, waarbij in feite een vermoeden speelt dat schade tijdens de huurperiode de huurder ten laste valt<sup>227</sup>, ongeacht of de schade opzettelijk, door onachtzaamheid of bijvoorbeeld door een gebrek aan kennis is ontstaan. Ook lijkt het niet de bedoeling te zijn dat, bij betwistingen omtrent wie bepaalde verplichtingen ten laste vallen, de partij die in het ongelijk wordt gesteld hoe dan ook het risico loopt op een zwarte lijst te worden geregistreerd<sup>228</sup>.

In strafzaken zal de rechter wel nagaan of de betrokkene schuld heeft aan de inbreuk (het zogenaamde 'morele element' van het misdrijf). De vereiste schuld(graad) verschilt echter van misdrijf tot misdrijf. Algemeen wordt in het strafrecht een onderscheid gemaakt tussen 'opzet' (men stelt de gedraging 'wetens en willens', men heeft kennis van het feit dat de gedraging verboden is en men heeft dit toch gewild), 'onachtzaamheid' (de gedraging komt voort uit een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid) en 'schuld door wetsinbreuk' (de gedraging is strafbaar, ongeacht of er opzet of onachtzaamheid aanwezig is). Voor bepaalde misdrijven ligt de lat echter hoger en volstaat een algemeen opzet niet. Soms vereist de wet met name een 'bijzonder opzet' (men handelt kwaadwillig, met bedrieglijk opzet, of met het oogmerk schade toe te brengen) of een 'gans bijzonder opzet' (voor het misdrijf is een bepaalde beweegreden nodig, bv. terrorisme)<sup>229</sup>.

Wanneer we die verschillende schuldgraden afzetten ten opzichte van de beleidsintenties, dan lijken misdrijven die (minstens) worden gepleegd met (een bijzonder) opzet het best aan te sluiten bij het doel om alleen 'malafide' actoren te registreren. Vergelijken we die maatstaf met de schuldgraad die vereist is bij strafbaarstellingen die relevant zijn voor de private huurmarkt, dan blijkt echter maar een beperkt aantal misdrijven een schuld(graad) te vereisen die minstens even hoog is. Zo volstaat de aanwezigheid van 'onachtzaamheid' voor een veroordeling wegens krotverhuur (indien uiteraard ook aan de overige vereisten van de strafbaarstelling is voldaan)<sup>230</sup>. Bepaalde rechtspraak neemt zelfs aan dat de afwezigheid van schulduitsluitings- of rechtvaardigingsgronden voldoende is<sup>231</sup>, waardoor men in feite 'schuld door wetsinbreuk' benadert. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de verhuurder

<sup>227</sup> Met decretale uitzonderingen voor slijtage, ouderdom en wat door een vreemde oorzaak tenietgaat.

<sup>228</sup> Voor een uitgebreide bespreking hiervan, in het kader van verantwoordelijkheid voor gebreken aan de woning binnen de woningkwaliteitsbewaking, zie: D. VERMEIR & B. HUBEAU, *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handhavingsinstrumentarium*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2018, 159 ev.

<sup>229</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 265.

<sup>230</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 1996-97, nr. 654/6, 26.

<sup>231</sup> T. VANDROMME, 'Een grotere slagkracht voor de Wooninspectie dankzij wijzigingen aan de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet', *RW* 2007-08, 637.

strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd voor de verhuring van een gebrekkige woning, wanneer hij van de gebreken op de hoogte was *of had moeten zijn*, en dit ook indien de gebreken door de huurder werden veroorzaakt<sup>232</sup>. Voor huisjesmelkerij is de situatie anders. Hierbij vereist de wet een bijzonder opzet, hetzij de intentie om misbruik te maken van de bijzonder kwetsbare positie van het slachtoffer en om een abnormaal profijt te realiseren<sup>233</sup>.

Bij een veroordeling wegens huisjesmelkerij heeft de rechter dus het 'malafide' karakter van de betrokkene beoordeeld en lijkt de uitspraak rechtstreeks tot een registratie op de zwarte lijst van de Vlaamse overheid aanleiding kunnen geven. Toch dient ook hier een voorbehoud te worden geformuleerd. In een arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof namelijk een regeling uit de Brusselse Huisvestingscode waarin een onderscheid werd gemaakt op het vlak van de burgerrechtelijke gevolgen van een woningkwaliteitsgebrek naargelang de verhuurder een bij herhaling veroordeelde huisjesmelker is (nietigheid) of niet (ontbinding of herstel van de gebreken, naar keuze van de huurder). Het Hof stelde dat dit verschil in behandeling ongeoorloofd is, onder meer omdat het gehanteerde criterium (huisjesmelkerij met recidive) niet pertinent is in functie van het nagestreefde doel (bescherming van de huurder)<sup>234</sup>. Het is immers perfect denkbaar dat de woning waarin de huidige huurder verblijft niet in een dusdanig slechte staat zou verkeren dat de nietigheidssanctie hoe dan ook zou verantwoord zijn<sup>235</sup>. Vanuit deze beoordeling door het Grondwettelijk Hof lijkt o.i. dan ook te kunnen worden geargumenteed dat het strafrechtelijke verleden van een persoon - hoewel eerdere veroordelingen op zich een objectief criterium zijn - evenmin een pertinent criterium is om een inschatting te maken van de *huidige* geschiktheid om op te treden als verhuurder (en op basis daarvan de huurder te beschermen middels een zwarte lijst). Het Hof lijkt zo een rechtstreekse koppeling, althans bij de desbetreffende regeling, niet te aanvaarden. De aanwezigheid van een bepaalde schuldgraad is door de strafrechter immers slechts beoordeeld vanuit een bepaalde strafbaarstelling en vanuit bepaalde historische gedragingen (en niet voor de toekomst).

Voor andere uitspraken (naast huisjesmelkerij) in burgerrechtelijke, administratieve, tuchtrechtelijke en zelfs strafrechtelijke procedures lijkt hoe dan ook nog een bijkomende toetsingsmechanisme nodig te zijn om te bepalen of de betrokkene al dan niet malafide handelde. Die beoordeling overschrijdt immers de toetsingsmaatstaven die deze instanties (zoals de vrederechter) hanteren.

Als oplossing zou de Vlaamse overheid alsnog een instantie kunnen aanstellen die als taak heeft te beslissen over de registratie, nadat een definitieve rechterlijke beslissing is genomen. De vraag is echter opnieuw of voldoende informatie beschikbaar zal zijn (bv. de tekst van een vonnis) om een (onderbouwde) beslissing te nemen, terwijl een dergelijke beslissing aan bepaalde kwaliteitsvereisten zou moeten beantwoorden<sup>236</sup>. Een andere mogelijkheid is om het malafide karakter af te leiden uit andere registratiecriteria of -vereisten, die een drempel of omstandigheid inbouwen waaruit het malafide karakter kan worden verondersteld. Een mogelijk voorbeeld is dat de registratie zou worden gekoppeld aan herhaaldelijke veroordelingen omwille van vergelijkbare, zwaarwichtige feiten<sup>237</sup>. De kwetsbaarheid van een dergelijk systeem is echter dat het ook net dezelfde achterliggende feiten kunnen zijn die zorgen voor de niet-nakoming van een bepaalde verbintenis (bv. een psychosociale

---

<sup>232</sup> Bv. Corr. Gent 1 december 2009, *TBO* 2011, 42 en Corr. Gent 4 oktober 2010, *TBO* 2011, 34.

<sup>233</sup> T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, 267.

<sup>234</sup> Daarnaast oordeelde het Hof dat er sprake was van rechtsonzekerheid voor de huurder (die bij het sluiten van het contract geen beeld heeft van het strafrechtelijk verleden van de verhuurder) en dat de Brusselse overheid over alternatieve beschikt om eenzelfde resultaat te bekomen (namelijk het opleggen van een verhuurverbod wanneer de woning in dermate slechte staat verkeert).

<sup>235</sup> GwH 9 juli 2020, nr. 101/2020, B.20.2.

<sup>236</sup> Zie deel 3.2.2.

<sup>237</sup> Cf. art. 157 van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 december 2020.

kwetsbaarheid). Om die reden wordt een zuivere geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens althans niet aanvaard onder het gegevensbeschermingsrecht<sup>238</sup>.

In het kwalitatieve luik van het onderzoek gaan we in op welke feiten of omstandigheden volgens actoren in de sector aanleiding zouden kunnen geven tot een registratie<sup>239</sup>.

### 3.4 Kernelementen omtrent het regelgevend kader

Aan de aanbodzijde van de private huurmarkt zijn voornamelijk particuliere verhuurders actief. Verhuring verloopt doorgaans kleinschalig en niet-professioneel, zodat men verhuurrisico's moeilijk kan spreiden en doorgaans niet-professioneel is uitgerust om beheerstaken op te nemen (bv. onderhoud). Eerder onderzoek typeerde verhuurders op de Vlaamse private huurmarkt ook als *one-shotters*, die niet echt bedreven zijn in het doen nakomen van hun rechten<sup>240</sup>. In toenemende mate wordt wel een beroep gedaan op vastgoedmakelaars, onder meer voor screening van kandidaten in een precontractuele fase. Aan de vraagzijde is dan weer een variatie aan huurdersprofielen aanwezig, al kent de private huurmarkt in het algemeen een oververtegenwoordiging van personen met een zwak profiel, zoals personen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn. Ook spelen ruimere tendensen zoals vermaatschappelijking van de zorg, waardoor personen die vroeger residentieel werden opgevangen nu een beroep doen op het reguliere woonecircuit voor het vervullen van hun woonbehoefte. Vooral in onderste segmenten van de markt zorgt dit gegeven voor betaalbaarheidsproblemen en verhuurrisico's. Hierdoor ontstaat niet alleen een kader voor (grondige) screening van kandidaten, maar wordt ook het belang benadrukt om bij een lijst van malafide actoren criteria te hanteren die dit malafide karakter zuiver registreren en bijvoorbeeld niet voortvloeien uit een andere problematiek, zoals een psychische kwetsbaarheid of betaalbaarheidsproblemen.

Wanneer we bestaande instrumenten bekijken waarover huurders, verhuurders en makelaars beschikken om de betrouwbaarheid van andere spelers op private huurmarkt te verifiëren, dan lijken deze in principe het sterkst uitgebouwd rond de groep van vastgoedmakelaars. Door de uitbouw van erkenning-, controle-, en sanctiemechanismen bestaan zowel preventief als reactief waarborgen voor een kwaliteitsvolle uitoefening van het beroep. Ook wordt ingezet op controle van personen die het beroep oneigenlijk uitoefenen.

Huurders kunnen door vastgoedmakelaars en verhuurders worden gescreend op hun capaciteiten om aan de huurdersverplichtingen te voldoen. In hoofdzaak lijkt dit neer te komen op de financiële verbintenissen (de solvabiliteit), terwijl over het betaal- of woongedrag niet echt informatie beschikbaar is (of mag worden opgevraagd). Eerder onderzoek toont wel dat men praktijken ontwikkelt om hierover toch informatie te verkrijgen (bv. contact opnemen met de vorige huurder of de werkgever; de betrokkene via sociale media opzoeken; verhuring aan kennissen; enzovoort). Verhuurders kunnen wel een 'proefperiode' hanteren om informatie te verkrijgen over het gedrag als huurders, alvorens voor een langere termijn te contracteren. Daarnaast heeft men onder meer de mogelijkheid om een bezoekrecht uit te oefenen.

Omtrent de woning beschikken de vastgoedmakelaar en de huurder informatie via algemene informatieplichten zoals de bekendmaking van een EPC-attest. Sommige vastgoedmakelaars hanteren ook de praktijk om een conformiteitsattest op te vragen, om de eigen aansprakelijkheid wegens krotverhuur te vermijden. Voor huurders bestaat die praktijk voor zover ons bekend niet<sup>241</sup>, al zijn er

---

<sup>238</sup> Zie deel 5.3.

<sup>239</sup> Zie deel 6.

<sup>240</sup> Met het oog op hun professionalisering werd recent een kader uitgewerkt voor de erkenning en subsidiëring van verhuurdersorganisaties.

<sup>241</sup> Met uitzondering van situaties waarin de conformiteit van de woning een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor ondersteuning (bv. een OCMW-huurwaarborg).

gemeenten die daartoe een lokale verplichting opleggen. Behalve via het instrumentarium van de woningkwaliteitsbewaking, lijken huurders over weinig informatie te kunnen beschikken omtrent de betrouwbaarheid van de huisbaas.

Voor wat betreft de feiten die aanleiding kunnen geven tot registratie, lijkt het noodzakelijk te zijn dat deze vooraf zijn geobjectiveerd middels een tegensprekelijke en onafhankelijke procedure. Hiervoor zijn verschillende argumenten. Zo wordt in de praktijk van de private huurmarkt relatief vaak de niet-uitvoeringsexceptie toegepast, waardoor een partij - rechtmatig - de uitvoering van de eigen verbintenissen kan schorsen. Daarnaast geldt in huurzaken een verbod op een 'uitdrukkelijk ontbindend beding', wat er in feite op neerkomt dat steeds een rechterlijke toetsing nodig is van de voorliggende feiten, vooraleer de huurovereenkomst kan worden beëindigd. Ook rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijzen daarbij op het belang van een onafhankelijke toetsing, alvorens iemand zijn woonst kan verliezen. Verder worden op die manier risico's op private sancties vermeden en wordt met een rechterlijke controle een sterke waarborg ingebouwd, zodat de gegevensverwerking die nodig is voor de aanleg van een zwarte lijst beter zal voldoen aan de vereiste van 'juistheid', zoals voorzien is in de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De keuze om de feiten eerst te doen objectiveren door een rechterlijke beslissing stemt voorts overeen met keuzes die de federale regering in het kader van de Centrale voor Krediet aan Particulieren wou maken, net als met keuzes die in het buitenland zijn gemaakt (cf. Spanje). Ook de Vlaamse decreetgever heeft het huurcontentieux in het (recente) verleden exclusief toevertrouwd aan de vrederechter.

Naast procedures in huurgeschillen kunnen ook andere uitspraken relevante informatie opleveren omtrent het (malafide) gedrag van spelers op de private huurmarkt. Voorbeelden zijn gegevens die voortkomen uit de administratieve woningkwaliteitsbewaking, de tuchtprocedure voor makelaars of procedures omtrent bepaalde strafrechtelijke feiten. Het gebruik hiervan in functie van een zwarte lijst stoot echter op praktische en juridische moeilijkheden. Praktisch speelt bijvoorbeeld dat deze gegevens momenteel slechts gedeeltelijk zijn ontsloten in bestaande registers of databanken, zodat de verwerking hiervan nog een investering vraagt in IT-toepassingen en personeelsinzet. Ook behoort de organisatie van de hoven en rechtbanken, net als de materie van vastgoedmakelarij, tot het federale bevoegdheidsdomein.

Een meer fundamenteel probleem is dat de bedoelde procedures in regel geen uitspraken doen over het 'malafide' of 'kwaadwillige' karakter van de betrokkene. Voor de meest relevante types procedures die we hebben onderzocht, lijkt dit alleen het geval te zijn bij huisjesmelkerij. Maar ook hier dient het voorbehoud te worden geformuleerd dat het Grondwettelijk Hof een rechtstreekse registratie van personen die als huisjesmelker zijn veroordeeld mogelijk niet zal aanvaarden. Een zwarte lijst werkt immers als een uitsluitingsmechanisme voor de toekomst, terwijl de strafrechter in feite geen oordeel maakt over de toekomstige betrouwbaarheid van een persoon. Mogelijk zal een registratie op basis van het criterium van 'veroordeling wegens huisjesmelkerij' daarom niet als pertinent worden aanzien ten opzichte van het nagestreefde doel.

Voor het overgrote deel van de potentiële data moet in elk geval nog een mechanisme worden georganiseerd om te bepalen of de betrokkene al dan niet met kwaad opzet handelde. Dit mechanisme zou kunnen bestaan uit een individuele beoordeling door een daartoe aangestelde instantie, eventueel nadat bepaalde filters op de data zijn toegepast. Het nemen van een dergelijke registratiebeslissing zal o.i. aan bepaalde kwaliteitsvereisten moeten voldoen (bv. een hoorplicht naleven). Een alternatief is dat de registratie sterker geautomatiseerd zou verlopen, zoals door in het mechanisme bepaalde drempels of omstandigheden in te bouwen waaruit het malafide karakter kan worden verondersteld (bv. recidive). Een dergelijk systeem lijkt echter kwetsbaar voor fouten, waardoor de registratie op discriminatoire basis kan berusten en/of onterecht de uitsluiting van bepaalde personen tot gevolg kan hebben. Daardoor kan uiteindelijk ook de juridische toelaatbaarheid van het gehele systeem onder

druk komen te staan, omdat de Vlaamse overheid moeilijker zal kunnen motiveren dat dit op een behoorlijke belangenafweging berust.

## 4. VOORBEELDEN UIT ANDERE LANDEN EN SECTOREN

### 4.1 Algemeen

In dit deel van het rapport kijken we naar voorbeelden van lijsten die in andere sectoren en regio's werden ontwikkeld. We maken een onderscheid tussen 'interne' (= binnen de Belgische rechtsorde) en 'externe' (= initiatieven in andere Europese landen) voorbeelden. Het is niet de doelstelling van dit rapport om elk van deze voorbeelden in de diepte te onderzoeken. We grijpen de voorbeelden vooral aan om zicht te krijgen op de voorwaarden waaronder een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars toelaatbaar is en hoe een dergelijke lijst kan worden uitgewerkt. Die informatie kan onder meer worden gebruikt om interviews met stakeholders op de private huurmarkt en experts te voeden. Het gegeven dat deze initiatieven telkens werden ontwikkeld binnen de gemeenschappelijke sokkel van het Europese gegevensbeschermingsrecht en de grondrechten die in Europese verdragen zijn erkend, biedt garanties op een nuttig vergelijkingspunt.

Om de interne en externe voorbeelden in kaart te brengen, deden we in de eerste plaats een oproep onder actoren uit de sector om vergelijkbare instrumenten te signaleren. Voor de interne voorbeelden deden we eveneens een beroep op literatuur, wetgeving, rechtspraak en beleidsdocumenten (adviezen, parlementaire werkzaamheden). Specifiek voor de Centrale voor Krediet aan Particulieren (CKP) werd ook informatie bekomen door een interview met een medewerker van de Nationale Bank (beheerder van de CKP). Buitenlandse initiatieven werden dan weer in kaart gebracht door een oproep, via Unia, onder de leden van Equinet (d.i. het Europese netwerk van Mensenrechteninstututen) en via contacten binnen het European Network for Housing Research (ENHR). De informatie van respondenten werd aangevuld met literatuur, waaronder landenrapporten in het kader van het Europese TENLAW-project<sup>242</sup>. Onder meer omwille van taalbarrières was de beschikbare informatie voor sommige landen wel eerder beperkt.

### 4.2 Interne voorbeelden

#### 4.2.1 Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP)

##### 4.2.1.1 Algemeen

Het bestand van de Centrale voor kredieten aan particulieren (CKP) registreert informatie over alle consumenten- en hypothecaire kredieten die door natuurlijke personen voor privédoeleinden werden gesloten ('positieve luik'), samen met eventuele wanbetalingen met betrekking tot deze kredieten ('negatieve luik'). Het doel is gelegen bij het vermijden van overmatige schuldenlast. Het CKP is daarom ook gekoppeld aan een verplichting voor (erkende) kredietgevers om informatie mee te delen én in te winnen. Kredietgevers moeten gegevens over kredietovereenkomsten en wanbetalingen meedelen en het bestand van het CKP raadplegen vooraleer een krediet toe te staan. De kredietgever krijgt zo een volledig beeld van de kredietverbintenissen van de betrokkene, ten einde risico's te evalueren en desgevallend te vermijden om kredieten toe te kennen die zorgen voor een overmatige schuldenlast<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Het gaat om een onderzoeksproject, uitgevoerd door verschillende universiteiten, met als doel om het (woning)huurrecht in Europese landen te vergelijken. Een van de vaste topics bij deze vergelijking was de aanwezigheid van zwarte lijsten voor het screenen van kandidaat-huurders. De rapporten dateren echter uit de periode 2014-2015, waardoor sommige informatie door meer recente ontwikkelingen achterhaald blijkt. We vermelden de rapporten dan ook niet systematisch.

<sup>243</sup> De verplichting om de CKP te raadplegen, is dan ook te kaderen binnen de ruimere verplichting voor kredietverleners om een grondige beoordeling te maken van de kredietwaardigheid van de consument en na te gaan of hij in staat zal zijn om zijn verplichtingen na te komen, vooraleer een krediet toe te kennen. Zie: art. VII.77, art. VII.126 en art. VII.149 WER.



Daarnaast is er het bestand van de niet-gereguleerde registraties (ENR). Dit bestand heeft een vergelijkbaar doel (overmatige schuldenlast vermijden), maar heeft betrekking op de door natuurlijke personen opgelopen betalingsachterstanden (er is met andere woorden geen 'positief luik') omtrent kredieten en financiële verbintenissen die niet opgenomen zijn in het bestand van de CKP<sup>244</sup>. Volgens de respondent bij de Nationale Bank zal dit bestand in de toekomst worden afgeschaft. Ook hier wordt geen beoordeling gemaakt omtrent een eventuele malafide ingesteldheid.

Beide databanken worden verder beheerd door de Nationale Bank. Voor de CKP is daartoe een wettelijke basis voorzien in het Wetboek van Economisch Recht (WER). Zo regelt Boek VII de CKP (art. VII.148 tot art. VII.157), het consumentenkrediet (art. VII.64 t.e.m. art. VII.122) en het hypothecair krediet (art. VII.123 t.e.m. VII.147). De regeling omtrent de CKP is verder uitgewerkt bij koninklijk besluit (hierna: KB van 23 maart 2017)<sup>245</sup>. Het ENR-bestand is niet wettelijk geregeld, maar berust op een overeenkomst tussen de Nationale Bank en (deelnemende) kredietgevers.

#### 4.2.1.2 Werking van het mechanisme<sup>246</sup>

##### 4.2.1.2.1 *Dataverzameling*

Kredietgevers<sup>247</sup> moeten voor het CKP-bestand gegevens met betrekking tot kredietovereenkomsten en de identiteit van de kredietnemers meedelen aan de Nationale Bank. Voor het positieve luik moet aan die verplichting voldaan zijn binnen twee werkdagen na het sluiten van de overeenkomst<sup>248</sup>.

Binnen het negatieve luik moet een mededeling aan de Centrale gebeuren binnen acht werkdagen die volgen op de vaststelling van een wanbetaling (in het kader van een kredietovereenkomst<sup>249</sup>) die aan bepaalde criteria voldoet<sup>250</sup>.

Concreet gaat het om volgende criteria<sup>251</sup>, waarbij het volstaat dat aan één ervan is voldaan (ze zijn dus niet-cumulatief van toepassing):

- voor verkopen op afbetaling, leningen op afbetaling en financieringshuren:
  - drie termijnbedragen zijn op hun vervaldag niet of onvolledig betaald;
  - een vervallen termijnbedrag is gedurende drie maanden niet of onvolledig betaald;
  - de nog te vervallen termijnbedragen zijn onmiddellijk opeisbaar geworden.
- voor kredietopeningen:
  - een bedrag aan kapitaal en/of totale kosten kwam te vervallen en dit werd niet of niet volledig terugbetaald binnen een termijn van drie maanden;
  - het kapitaal is volledig opeisbaar geworden en het verschuldigde bedrag werd niet of niet volledig terugbetaald;

---

<sup>244</sup> Het gaat dus om kredieten door natuurlijke personen die niet onder toepassing van artikel VII. 148 WER vallen. Dit bestand werd vroeger bijgehouden door de Beroepsvereniging van het Krediet (B.V.K.), maar deze organisatie zette zijn activiteit als verwerkingsverantwoordelijke stop in 2004.

<sup>245</sup> Koninklijk besluit van 23 maart 2017 tot regeling van de Centrale voor kredieten aan particulieren, *BS* 31 maart 2017.

<sup>246</sup> Zie ook: GEGEVENSBEWAKINGS-AUTORITEIT, De rechten van personen geregistreerd in de Centrale voor Kredieten Particulieren van de Nationale Bank. Artikel VII.148 -VII.157 van het Wetboek van Economisch recht, Brussel, 2018, 8 p.

<sup>247</sup> Dit zijn banken, maar ook kredietkaartmaatschappijen en maatschappijen die gespecialiseerd zijn in consumentenkrediet of hypothecair krediet (verzekeraars, sociale kredietverleners, enzovoort). Ook verkopers van verkopen op afbetaling en incasso-ondernemingen moeten gegevens meedelen.

<sup>248</sup> Art. 3 KB van 23 maart 2017.

<sup>249</sup> Het federale regeerakkoord van de regering Michel (2014) bevatte het voornemen om de CKP met andere achterstallige schulden uit te breiden, zodat een beter beeld ontstaat op de werkelijke financiële situatie van de kredietaanvrager. Het ging onder meer om 'huurachterstallingen die geobjectiveerd zijn na een definitieve veroordeling door de vrederechter'. Dit voornemen werd echter niet gerealiseerd (zie verder).

<sup>250</sup> Art. 7 KB van 23 maart 2017.

<sup>251</sup> Art. 5 KB van 23 maart 2017.

- het totaal terug te betalen bedrag werd niet terugbetaald binnen de maand na het verstrijken van de nulstellingstermijn<sup>252</sup>.

Bij een eerste registratie in het CKP moet het bedrag van de wanbetaling bovendien betrekking hebben op een som hoger dan 50 euro.

Daarnaast beschikt de Nationale Bank over een wettelijke machtiging om gegevens op te vragen uit andere, bestaande databanken, waaronder het bestand inzake collectieve schuldenregelingen dat door de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders wordt beheerd<sup>253</sup>. Aan de persoon die zich in een collectieve schuldenregeling bevindt, mogen kredietgevers namelijk geen kredieten meer toestaan<sup>254</sup>;

In het ENR-bestand worden alleen gegevens geregistreerd in het geval van wanbetaling. De werkwijze is verder grotendeels gelijklopend als bij de informatie die kredietgevers aanreiken in functie van de CKP.

#### 4.2.1.2.2 *Geregistreeerde gegevens*

Artikel 2 en artikel 5 van het KB van 23 maart 2017 bepalen welke gegevens in het CKP-bestand dienen te worden geregistreerd.

Voor het positieve luik gaat het om de volgende gegevens:

- identificatiegegevens van de kredietnemer(s): rijksregisternummer<sup>255</sup>, naam, geboortedatum, adres en geslacht;
- karakteristieken van de kredietovereenkomst: kredietvorm, contractnummer, datum en taal van de overeenkomst;
- meer specifieke informatie per kredietvorm, waaronder het te betalen bedrag (of het bedrag van de kredietopening) en gegevens omtrent de duurtijd en periodiciteit van de te verrichten betalingen.

Binnen het negatieve luik gaat het om volgende gegevens:

- identificatiegegevens, contractnummer en de taal van de kredietovereenkomst (zoals in het positieve luik);
- het bedrag van de achterstand of, in geval van opeisbaarheid, het bedrag van het verschuldigd saldo, eventueel vermeerderd met het bedrag van de vervallen en niet- betaalde totale kosten;
- de datum van wanbetaling, met name het tijdstip waarop aan de wettelijke registratiecriteria is voldaan;
- eventueel de datum van regularisatie.

In het ENR-bestand worden grotendeels vergelijkbare gegevens geregistreerd (identificatie van de betrokkene, karakteristieken van de overeenkomst en wanbetalingen), die wel alleen betrekking hebben op het negatieve luik. Het rijksregisternummer wordt in het ENR echter niet geregistreerd, omdat de wettelijke basis hiervoor alleen voor de CKP is voorzien.

#### 4.2.1.2.3 *Toegang tot de lijst*

De toegang tot het CKP-bestand en het ENR-bestand is afgeschermd voor het ruimere publiek. Voor het CKP-bestand bepaalt art. VII.153 WER limitatief welke actoren het bestand kunnen raadplegen<sup>256</sup>. Naast onder meer de FMSA en toezichthouders van de FOD Economie, gaat het om erkende

---

<sup>252</sup> Tegen het einde van deze termijn moet het uitstaande saldo van een kredietopening minstens eenmaal volledig worden terugbetaald, zodat het uitstaande saldo op nul komt te staan. De precieze termijn wordt contractueel voorzien, binnen wettelijke marges.

<sup>253</sup> Dit is het bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest (art. 1389bis/1 Ger.W.).

<sup>254</sup> Art. VII.154 WER.

<sup>255</sup> Hiervoor voorziet art. VII.150 WER een wettelijke machtiging.

<sup>256</sup> *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3429/1, 33.

kredietgevers die via een digitaal certificaat, afgeleverd door de CKP, de databank kunnen raadplegen. Voor het ENR-bestand is de toegang verder beperkt tot deelnemende kredietgevers. Dit wil zeggen dat de toegang beperkt is tot kredietgevers die hieromtrent een overeenkomst met de Nationale Bank sloten en die het bestand ook zelf verder aanvullen.

Bij de toegang geldt eveneens een doelbeperking: inlichtingen mogen enkel worden gebruikt voor het verstrekken van of het beheer van kredieten of betalingsdiensten, die het privévermogen van een natuurlijk persoon kunnen bezwaren en op dit vermogen kunnen voortgezet worden. Het gebruik voor commerciële prospectiedoeleinden is daarentegen uitdrukkelijk verboden<sup>257</sup>.

Daarnaast is er een regeling die van toepassing is wanneer de kredietgever beroep doet op een kredietbemiddelaar. In dat het geval blijft het alleen de kredietgever die toegang krijgt tot het bestand. Hij zal de bemiddelaar alleen op de hoogte mogen brengen van het 'geglobaliseerde antwoord', onder zijn verantwoordelijkheid, waarbij de bemiddelaar die gegevens op zijn beurt eveneens alleen in functie van wettelijke verplichtingen mag gebruiken. Ook mogen de gegevens na het afronden van het kredietdossier niet langer beschikbaar blijven<sup>258</sup>.

Het WER legt ook aan iedereen die inlichtingen van de Centrale verkrijgt de verplichting op de nodige maatregelen te treffen om het vertrouwelijk karakter van die inlichtingen te waarborgen<sup>259</sup>.

#### 4.2.1.2.4 *Waarborgen voor geregistreerde personen*

*Kennisgeving* - kredietnemers worden geïnformeerd over de verwerking van hun persoonsgegevens. Die kennisgeving gebeurt in de eerste plaats door vermelding in de tekst van de kredietovereenkomst. Bij een eerste registratie van een wanbetaling volgt hierover ook een brief, met een aantal verplichte vermeldingen<sup>260</sup>.

*Recht op toegang en verbetering* - iedereen die in het CKP - of het ENR-bestand staat geregistreerd heeft een persoonlijk en kosteloos toegangsrecht tot de gegevens die op zijn naam geregistreerd zijn. Tevens kan men de rechtzetting vragen van gegevens waarvan wordt aangetoond dat ze verkeerd zijn<sup>261</sup>.

*Bewaartermijn* - gegevens over kredietovereenkomsten en wanbetalingen worden niet onbeperkt in de tijd geregistreerd. Voor kredietovereenkomsten zonder wanbetaling volgt een schrapping ten laatste na drie maanden en acht werkdagen na de einddatum van de kredietovereenkomst. In het geval van wanbetaling is er een onderscheid tussen niet-geregulariseerde en geregulariseerde achterstal. In het eerste scenario bedraagt de termijn tien jaar vanaf de datum van de eerste wanbetaling. In het andere geval gebeurt de schrapping in principe één jaar na de datum van regularisatie, zonder dat de totale bewaartermijn evenwel meer dan tien jaar mag bedragen, berekend vanaf de eerste registratie<sup>262</sup>.

#### 4.2.1.2.5 *Algemene waarborgen voor een kwaliteitsvolle werking*

*Oprichting van een begeleidingscomité* - Art. VII.156 van het WER voorziet in de oprichting van een begeleidingscomité met een advies- en beslissingsbevoegdheid over de werking van de Centrale. Dit

---

<sup>257</sup> Art. VII.153, §2, eerste lid WER.

<sup>258</sup> Art. VII.153, §2, tweede lid WER.

<sup>259</sup> Art. VII.153, §3 WER.

<sup>260</sup> Het gaat om de referentie van de kredietovereenkomst; het doel van de registratie; contactgegevens van de kredietverstrekker die de gegevens heeft meegedeeld; het bestaan van een recht op toegang, op verbetering en op uitwissing van de gegevens, evenals de bewaartermijnen; de naam en het adres van toezichthoudende instanties, hetzij de FOD Economie en de Gegevensbeschermingsautoriteit. Zie: art. VII.151 WER.

<sup>261</sup> Art. VII.152 WER.

<sup>262</sup> Art. 4 KB van 23 maart 2017.

comité kent een brede samenstelling, met vertegenwoordigers van kredietgevers, consumenten, de bevoegde minister en de Gegevensbeschermingsautoriteit.

*Rapportageplicht* - Jaarlijks moet de Nationale Bank verslag uitbrengen aan de minister voor Economische Zaken over de werking van de centrale. Dit verslag wordt ook gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en moet minimaal betrekking hebben op een aantal vaste elementen<sup>263</sup>.

#### 4.2.1.3 Doelstelling en toelaatbaarheid

##### 4.2.1.3.1 *Finaliteit van de CKP*

De huidige Centrale voor Krediet aan Particulieren kent een zekere voorgeschiedenis. Aanvankelijk had de Centrale, die sinds 1985 wordt beheerd door de Nationale Bank, alleen betrekking op een negatieve luik. Registratie van betalingsachterstallen had als doel om verergering van de situatie te voorkomen.

In 2001 voegde de wetgever een positief bestand toe<sup>264</sup>. De memorie van toelichting onderbouwt die maatregel in de eerste plaats door de beperkte werking van een negatief bestand. Door alleen de personen te registreren die geen betalingen meer verrichten, krijgen kredietgevers geen beeld over personen die de grens van hun terugbetalingsmogelijkheden hebben bereikt, maar nog geen achterstal hebben opgelopen. Ook verwees de wetgever naar kredietgevers die te lichtvaardig omspringen met kredietverlening, terwijl de consument reeds de grens van een redelijke schuldenlast heeft bereikt. Met de - verplichte - consultatie van de CKP streefde de wetgever dus eveneens responsabilisering na<sup>265</sup>.

Het door de wetgever nagestreefde doel was met andere woorden om een preventiesysteem te ontwikkelen tegen schuldenoverlast, voortvloeiend uit de opeenhoping van kredietovereenkomsten. Dit door kredietverleners informatie aan te reiken over de kredietwaardigheid van de consument.

Vervolgens werd de regeling omtrent de Centrale opgenomen in boek VII van Wetboek Economisch Recht<sup>266</sup>. Inhoudelijke bepalingen bleven daarbij grotendeels behouden (met enkele aanvullingen) en ook de bescherming van de algemene privacywetgeving blijft van toepassing<sup>267</sup>.

##### 4.2.1.3.2 *Toelaatbaarheid*

Tijdens de parlementaire voorbereiding bij de CKP besteedde de wetgever aandacht aan de juridische toelaatbaarheid van de CKP in het kader van het recht op eerbiediging van het privéleven. Zo nam de wet van 10 augustus 2001, aldus de parlementaire voorbereiding, integraal de bescherming van de toenmalige Privacywet<sup>268</sup> over en werd onder meer de verplichting voorzien om uitvoeringsbesluiten voor te leggen aan de Privacycommissie, de Raad voor Verbruik en een Begeleidingscomité (zie hierboven).

In haar advies bij het voorontwerp wees de Raad van State op het duidelijke verband met het recht op eerbiediging van het privéleven, waarbij beperkingen die aan dat recht worden aangebracht het werk moeten zijn van de wetgever zelf, die de essentie van zijn bevoegdheid niet mag delegeren aan de

---

<sup>263</sup> Het gaat om een overzicht van het aantal en de aard van de geregistreerde gegevens en van het aantal raadplegingen; een omstandige weergave van de kosten voortvloeiend uit de werking van de Centrale met aanduiding van de eventuele praktische of technische moeilijkheden; en een analyse van de evolutie van de wanbetalingen. Zie: art. VII.157 WER.

<sup>264</sup> Wet van 10 augustus 2001 betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, *BS* 25 september 2001.

<sup>265</sup> *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1123/001, 9.

<sup>266</sup> Door de wet van 19 april 2014 houdende invoeging van boek VII 'Betalings- en kredietdiensten' in het Wetboek van economisch recht, houdende invoeging van de definities eigen aan boek VII en van de straffen voor de inbreuken op boek VII, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht en houdende diverse andere bepalingen, *BS* 28 mei 2015.

<sup>267</sup> *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3429/1, 31 en 33.

<sup>268</sup> Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 18 maart 1993.

uitvoerende macht (= legaliteitsvereiste). Essentiële elementen van de regeling moeten dus door de wetgever zelf worden bepaald<sup>269</sup>.

Het advies van de Privacycommissie legde vooral de nadruk op inhoudelijke aandachtspunten, rekening houdend met het recht op eerbiediging van het privéleven. Samengevat op hoofdlijnen wees de Commissie er meer bepaald op om:

- te registreren gegevens te beperken tot hetgeen noodzakelijk is in functie van het nagestreefde doel<sup>270</sup>;
- geregistreerde gegevens niet langer in het bestand op te nemen dan noodzakelijk is, gezien de soms dramatische gevolgen die de registratie meebrengt<sup>271</sup>;
- de toegang tot het bestand af te bakenen in functie van het nagestreefde doel, onder meer door de voorwaarden daartoe niet ruimer dan noodzakelijk te omschrijven;
- waarborgen in te bouwen om fouten, verwarring of fraude tegen te gaan, zeker naarmate het aantal geregistreerde personen groter is (en risico's hieromtrent toenemen)<sup>272</sup>;
- aandacht te besteden aan de specifieke voorwaarden voor gebruik van het Rijkregisternummer<sup>273</sup>;
- erover te waken dat er voldoende waarborgen zijn voor geregistreerde personen, net als dat deze waarborgen effectief kunnen worden benut<sup>274</sup>;
- een handhavingsmechanisme te ontwikkelen voor wanneer de voorwaarden voor registratie, toegang of gebruik van de bedoelde gegevens worden geschonden<sup>275</sup>.

Bij de integratie van het CKP in het Wetboek Economisch Recht vroeg de wetgever alleen om advies bij de Raad van State, omdat men oordeelde dat de wijziging voor wat betreft het eerbiediging van het privéleven minimaal waren en de Nationale Bank bij de uitvoering hoe dan ook rekening moet houden met de algemene privacywetgeving. Het advies van de Raad van State gaat vooral in op juridisch-technische aspecten<sup>276</sup>.

#### 4.2.1.4 Ervaringen uit de praktijk

Naast toelichting omtrent de werking van de Centrale, bracht een interview met een medewerker van de Nationale Bank/Centrale voor Krediet aan Particulieren ook volgende aspecten onder de aandacht:

- volgens de respondent is de mogelijkheid tot registratie van het rijksregisternummer erg belangrijk. Het gaat immers om een uniek nummer, dat een juiste gegevensverwerking toelaat (bij de dataverzameling) en ook bij raadpleging van het register de foutenmarge beperkt (de naam en

<sup>269</sup> *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1123/001, 33-34.

<sup>270</sup> Bv. door alleen kredietovereenkomsten te registreren die een zekere drempel bereiken en aldus relevant zijn voor de kredietpositie van de consument, of door te overwegen of een positief bestand niet volstaat (en dus het negatieve te schrappen). De federale regering oordeelde bij de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit bijvoorbeeld ook dat voor registratie in het negatieve bestand wanbetaling vereist is en dat de kennis van een kredietverstrekker omtrent het feit dat een consument niet langer in staat *zal* zijn om zijn verplichtingen na te komen, niet volstaat. Zie: Verslag aan de koning bij het Koninklijk Besluit van 7 juli 2002 tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren, *BS* 19 juli 2002.

<sup>271</sup> Voor de Privacycommissie betekende dit een onmiddellijke schrapping na regularisatie van de schulden. De federale regering is dit advies echter niet gevolgd, omdat de wanbetaling een indicatie vormt van de 'wankele toestand' van de consument, wat relevant is voor toekomstige kredietgevers.

<sup>272</sup> Bv. door de kredietverstrekkers de verplichting op te leggen om de persoonsgegevens te verifiëren via de identiteitskaart. Zie ook: Advies nr. 10/1997 van 9 april 1997.

<sup>273</sup> Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *BS* 21 april 1984 en Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten, *BS* 3 september 1991, zoals gewijzigd door de wet van 25 november 2018 houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters, *BS* 13 december 2018.

<sup>274</sup> Bv. door de rechten van geregistreerde personen vast te stellen, de verplichting op te leggen de betrokkene hieromtrent dadelijk in kennis te stellen, te bepalen op wie de kennisgevingsplicht rust en wat de inhoud hiervan is. Voor de Privacycommissie betekende dit ook het recht om in de databank te doen opnemen dat de registratie wordt betwist. De federale regering is dit advies echter niet gevolgd, omdat dit recht vervat zou liggen in het recht op verbetering.

<sup>275</sup> Advies nr. 31/2000 van 9 november 2000.

<sup>276</sup> *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3429/1, 34-35 en 232 ev.

- voornaam van de betrokkene zijn niet noodzakelijk uniek, er kunnen fouten ontstaan bij de schrijfwijze, enzovoort). Voor een kwalitatief bestand kan, aldus de respondent, dan ook best een wettelijke toelating worden voorzien om het rijksregisternummer te registreren (inclusief de toelating om het rijksregister op te vragen aan de betrokkene);
- het 'positieve bestand' werd toegevoegd omdat een louter 'negatief bestand' onvoldoende is om risico's te ondervangen;
  - een kredietovereenkomst bevat een bepaling waarmee de kredietnemer instemt met de registratie van zijn gegevens in de CKP, inclusief de registratie bij wanbetaling. Het opnemen van deze clausule en het informeren van de consument hieromtrent, is een verplichting die rust bij de kredietgever. Aan de informatieplicht bij de gegevensverwerking<sup>277</sup> wordt met andere woorden voldaan door deze laatste en niet door de CKP, die geen relatie heeft met de kredietnemer. Volgens de respondent is dit eerder een zwak punt. Er wordt bijvoorbeeld niet gecontroleerd of kredietgevers hierover actief informatie verstrekken (bv. door mondelinge toelichting), al laat de omvang van de sector (ongeveer 100 kredietgevers) wel controle toe op de opname van de contractuele clausule;
  - de toegang tot het grotere publiek is afgeschermd doordat een certificaat nodig is om via een (digitaal) platform gegevens te consulteren in de CKP/ENR-databank. IT-bedrijven kunnen dergelijke certificaten aanleveren. Wanneer een grote groep personen toegang moet kunnen krijgen tot het platform, zoals op de huurmarkt mogelijk het geval is, zou best kunnen worden gewerkt met een toegang via de elektronische identiteitskaart. Een essentiële vraag is hoe daarbij waarborgen kunnen worden ingebouwd, zodat alleen omwille van gerechtvaardigde redenen (= men beoogt een contract te sluiten met een bepaalde huurder of verhuurder) toegang mogelijk is;
  - de betrokkene zelf heeft steeds een recht op inzage in de databank<sup>278</sup>. Een interne enquête door de Nationale Bank leert dat meer dan de helft van de betrokkenen die informatie over zichzelf consulteren in de databank, dit in feite doen ten behoeve van een derde partij, zoals in functie van het sluiten van een huurovereenkomst. De tegenpartij mag bepaalde informatie namelijk niet opvragen (zie eerder), maar de betrokkene mag deze wel 'vrijwillig' meedelen. Volgens de respondent houdt het bijhouden van een dergelijke databank een reëel risico in op officieuze praktijken, met een gebruik van geregistreerde gegevens buiten de doelstelling waarvoor ze werden verwerkt<sup>279</sup>.
  - onder IT-bedrijven is specifieke expertise aanwezig om een databank te ontwikkelen. Ook bestaan voorbeelden waarin griffies rechtstreeks data aanleveren (bv. in het Centraal bestand van berichten voor collectieve schuldenregelingen), waarbij die data verder worden gebruikt in andere bestanden, zoals door de Centrale. Het feit dat de data worden aangeleverd door de griffies, betekent ook dat het aantal betrokken spelers relatief beperkt blijft, zodat waarborgen voor de kwaliteit van de gegevensverwerking praktisch mogelijk zijn. Omwille van de aard van de gegevens en de gevolgen van een registratie, kan het beheer van de databank echter best in handen zijn van een publieke instantie of organisatie. Dit zou de beste waarborgen bieden op een kwalitatief databestand en een neutrale, evenwichtige benadering;
  - op federaal niveau bestond onder het vorige regeerakkoord (2014) een voornemen om 'objectief vastgestelde' huurschulden in de CKP te registreren. Daarbij had men huurschulden voor ogen die door de rechter waren vastgesteld, om te voldoen aan de vereiste van 'juistheid' uit het gegevens-

---

<sup>277</sup> Zie deel 5.3.

<sup>278</sup> Zie deel 5.3.

<sup>279</sup> Dit is tevens de ervaring met bestanden zoals de CKP in het buitenland (zie hierna). Ook voor de Vlaamse private huurmarkt blijkt uit interviews met vastgoedmakelaars en verhuurders dat (bewust) grijze zones worden opgezocht om informatie over kandidaat-huurders te verkrijgen die men eigenlijk niet mag opvragen. Een voorbeeld is de vraag om een motivatiebrief te schrijven. Zie: P.P. VERHAEGHE, J. VERSTRAETE, D. VERMEIR & P. DE DECKER, *Discriminatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid op de huurwoningmarkt in Mechelen*, Brussel: Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2020, 56. Ook de artikel 29 Werkgroep waarschuwde er in het verleden voor dat het recht op inzage er voor personen in een zwakke machtspositie toe kan leiden dat zij de facto gedwongen zijn om gevoelige informatie vrij te geven. Zie: Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, *Working Document on Blacklists*, 8.



beschermingsrecht<sup>280</sup>. Een van de redenen waarom het project is begraven, is dat men meende dat de registratie zo nog een weinig preventieve functie (bij het vermijden van overmatige schuldenlast) zou kunnen spelen. Bij huurachterstallen wordt een procedure voor de vrederechter doorgaans namelijk pas opgestart op het moment dat de wanbetaling voldoende ernstig is (= een huurachterstal van twee à drie maanden) terwijl ook de rechtsgang een zekere tijd in beslag neemt.

#### 4.2.1.5 Verschillen met een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars

Het mechanisme van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren biedt de Vlaamse overheid op een aantal vlakken een nuttig vergelijkingspunt, waaronder wat betreft de concretisering van bepaalde beginselen en vereisten uit het gegevensbeschermingsrecht.

Toch dient ook te worden gewezen op enkele belangrijke verschillen:

- het malafide karakter van de betrokkene is geen vereiste voor registratie, ook niet in het negatieve luik;
- de finaliteit van de CKP is onder andere de bescherming voor de betrokkene tegen overmatige schuldenlast. De beoogde dynamische lijst heeft daarentegen negatieve gevolgen voor de positie van de persoon in kwestie;
- de sector van kredietverstrekking is relatief klein en professioneel georganiseerd. Daartegenover staat de private huursector, waar een ruime aantal particuliere spelers actief is;
- de CKP bestaat uit een negatief en een positief bestand. Dit laatste is toegevoegd omdat een louter negatief bestand onvoldoende bleek om risico's in te schatten. De dynamische lijst op de private huurmarkt zou alleen een negatief luik omvatten.

#### 4.2.2 Lijst wanbetalers AES (Verenigde eigenaars)

##### 4.2.2.1 Algemeen

Een voorbeeld van een (voorstel voor een) lijst van personen die eerdere contractuele verbintenissen niet nakwamen op de private huurmarkt, vinden we bij een initiatief door de Verenigde Eigenaars en VOF Checkpoint ('*Check4Rent*'). Einde 2002 kondigden deze organisaties een databank aan waarin huurders, wanneer ze minstens drie maanden hun huur niet betaalden, zouden worden geregistreerd. Een concreet voorstel werd voorgelegd aan de Privacycommissie, maar werd negatief geadviseerd.

##### 4.2.2.2 Werking van het mechanisme

###### 4.2.2.2.1 *Dataverzameling*

Huurders konden op deze lijst worden geregistreerd op initiatief van de verhuurder. Concreet diende deze laatste per brief de beheerder van de databank (VOF Checkpoint) te contacteren, waarbij via een verklaring op eer een melding werd gemaakt van de niet-betaling. De verhuurder diende eveneens te verklaren dat hij verantwoordelijk was voor de juistheid van de overgemaakte gegevens, net als dat de niet-betaling geen gevolg was van een geschil tussen de partijen.

Vooraleer de verhuurder dit initiatief voor registratie kon nemen, dienden nog andere voorwaarden te zijn voldaan:

- een clause in de huurovereenkomst moest verwijzen naar de mogelijkheid van registratie in de databank;
- voorafgaand moet de verhuurder de huurder per aangetekend schrijven wijzen op een huurdersachterstal van ten minste drie maanden huur. Bij dit schrijven moest de verhuurder inlichtingen

---

<sup>280</sup> Zie deel 5.3.

verstrekken over de registratie<sup>281</sup> en de huurder op de hoogte brengen van zijn voornemen om stappen te zetten voor die registratie, wanneer binnen een termijn van 20 dagen geen oplossing werd gevonden;

- binnen een termijn van 20 dagen na het versturen van dit aangetekend schrijven volgde geen aanzuivering van de betalingsachterstal of geen redelijk afbetalingsvoorstel<sup>282</sup>;

De verhuurder moest daarbij een afschrift en een ontvangstbewijs van de aangetekende brief aan de beheerder van databank bezorgen, met het oog op de registratie.

#### 4.2.2.2 *Geregistreeerde gegevens*

In het bestand zouden volgende gegevens worden opgenomen:

- naam en adres van de eigenaar die zorgde voor de registratie;
- naam, adres en geboortedatum van de huurder;
- het aantal maanden achterstallige huur;
- het tijdstip van de laatste bijwerking van de geregistreeerde gegevens;
- eventuele opmerkingen vanwege de verhuurder of de huurder.

#### 4.2.2.3 *Toegang tot de lijst*

Verhuurders konden, mits lidmaatschap van het AES (Verenigde Eigenaars), de lijst raadplegen via een daartoe opgerichte website.

#### 4.2.2.4 *Waarborgen voor geregistreeerde personen*

*Kennisgeving* - huurders zouden worden geïnformeerd over het voornemen van de verhuurder om gegevens te registreren in de databank (zie hierboven).

*Recht op verbetering* - krachtens het schrijven dat de verhuurder diende te richten aan de huurder, was er een recht op verbetering van de geregistreeerde gegevens, evenals een mogelijkheid voor om bemerkingsen in de databank te doen registreren. Dit recht op verbetering en betwisting was echter niet gekoppeld aan een recht op toegang voor de huurder tot de lijst, ook bijvoorbeeld niet om na te gaan of men was geschapt na aanzuivering van de huurschuld;

*Bewaartermijn* - de bedoeling was om gegevens te bewaren totdat de schuld werd aangezuiverd. Tijdens de registratieperiode voorzag het mechanisme een tweemaandelijks controle van de gegevens door de databeheerder, die de aangever-eigenaar hierover per mail diende te contacteren. Indien de eigenaar binnen de 3 werkdagen bevestigde dat nog geen aanzuivering plaatsvond, bleef de registratie behouden. In het andere geval was een volledige, definitieve schrapping voorzien.

#### 4.2.2.3 Doelstelling en toelaatbaarheid

De databank wou verhuurders beter in staat stellen om risico's bij het sluiten van een huurcontract in te schatten, doordat ze konden nagaan of een kandidaat al dan niet bekend stond als wanbetaler. Het initiatief leidde eind 2002 tot een adviesaanvraag bij de Privacycommissie.

De Commissie wees in haar advies in de eerste plaats op het bestaan van vergelijkbare databanken in de krediet-, verzekerings- en telecommunicatiesector, die tevens op de schuldtoestand of solvabiliteit van geregistreeerde personen betrekking hebben. De Privacycommissie wees echter ook op meerdere knelpunten, waardoor ze het initiatief als niet-toelaatbaar beschouwde.

---

<sup>281</sup> Verplichte inlichtingen hadden betrekking op het principe van registratie tot het moment van aanzuivering van de schuld, het recht de registratie te betwisten, het recht op verbetering en contactgegevens van de Privacycommissie.

<sup>282</sup> Minnelijke schikkingen hieromtrent, net als regelingen na een oproep in verzoening of na tussenkomst door het OCMW.

In de eerste plaats wees de commissie op de bijzondere aard van het bestand, omwille van volgende elementen:

De publicatie van een zwarte lijst heeft als kenmerk om de belangen van een categorie burgers te schaden, omwille van de bescherming van de belangen van een andere categorie burgers. Naargelang de voorziene bescherming voor de ene groep groter is, kunnen de belangen van de andere groep sterker in het gedrang komen. Het bereiken van een belangenevenwicht is uiterst belangrijk. Dit maakt een keuze uit die, zij het niet als een maatschappelijke keuze, dan toch als een keuze met een sterke politieke connotatie moet worden aanzien;

De databank heeft een bijzonder ruime geografische draagwijdte en persoonlijke draagwijdte. Alle verhuurders en (huidige en potentiële) huurders worden erdoor gevat;

De databank kan noden en belangen schaden die onbetwistbaar als essentieel moeten worden aanzien voor het maatschappelijk leven, zoals deze die worden erkend door het grondrecht op een behoorlijke huisvesting (art. 23, 3°Gw). De commissie wijst er op dat de grondwetgever de taak om die rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen aan de wetgever heeft opgedragen;

Een databank mag niet alleenstaand worden beschouwd maar moet worden benaderd binnen het geheel van overheidsinitiatieven, wanneer wordt nagegaan of een billijk evenwicht tussen de belangen van huurder en verhuurder tot stand wordt gebracht. Een beoordeling moet dus met het geheel van beleidsinitiatieven rekening houden, waaronder ook de mogelijkheden om huurgeschillen voor de rechter te brengen. De commissie merkt op dat het de wetgever is die deze maatregelen heeft uitgewerkt en dat het dus ook de wetgever is die het best is geplaatst om te oordelen over de wenselijkheid en proportionaliteit van het bijkomende instrumenten van een zwarte lijst. Desgevallend moet de wetgever eveneens de essentiële aspecten van dit initiatief bepalen.

Vanuit deze bijzondere aard van de databank oordeelde de Commissie dat een specifiek wetgevend optreden nodig is om de oprichting van een dergelijke gegevensbank toe te staan, maar ook om de werkingsregels ervan te bepalen. Dit om te voldoen aan de legaliteitsvereiste<sup>283</sup> en om - door de voorwaarden van het initiatief nauwkeurig te omschrijven - te waken over de evenredigheid van het initiatief ten aanzien van het nagestreefde doel<sup>284</sup>.

Het ontwerp was verder op verschillende punten strijdig met de toenmalige privacywetgeving, terwijl de Commissie meende dat noodzakelijkerwijze sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Zo formuleerde het advies 'ernstig voorbehoud' omtrent de vereisten van een verwerking die voldoet aan de 'redelijke privacyverwachtingen' en die 'toereikend, ter zake dienend en niet overmatig' is<sup>285</sup>. Dit omwille van het gegeven dat voor registratie een verklaring op eer volstond en het niet noodzakelijk was om alle wettelijke middelen om het geschil op te lossen daaraan voorafgaand uit te putten, zoals door beroep te doen op de rechter. De Commissie wees daarbij op de (exclusieve) bevoegdheid van de vrederechter omtrent huurgeschillen en de mogelijke toepassing van de niet-uitvoeringsexceptie in huurzaken (zie eerder). Daarnaast wees de Commissie onder meer op de noodzaak van toegang tot de geregistreerde gegevens door de betrokkene, net als op het feit dat de registratie alleen als evenredig zou kunnen worden beschouwd wanneer deze gepaard gaat met een redelijke tijdsbeperking (bv. 10 jaar). De voorziene onbepaalde bewaartermijn beïnvloedde, aldus de Commissie,

---

<sup>283</sup> Een machtiging door de Privacycommissie, na toetsing aan de Privacywet, volstond met andere woorden niet.

<sup>284</sup> Voor een (goedkeurende) bespreking van dit advies in de rechtsleer, zie o.m. H. VUYE, 'Privéleven, gezinsleven en huur' in M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS, *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 119-120 en R. TIMMERMANS, 'Appartementseigenaars, zwarte lijsten, uitgeselecteerde huurders en privacybescherming', *T. App.* 2003/2, 6-11.

<sup>285</sup> Cf. Art. 4, §1, 2° en 3° Privacywet 1992.

dan ook de wettigheid van de verwerking, gelet op de nodige belangenafweging in het kader van het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op wonen<sup>286</sup>.

### 4.2.3 Andere initiatieven

#### 4.2.3.1 Overheidsinitiatieven

Naast de aangehaalde voorbeelden werden ook in andere sectoren - al dan niet succesvol - positieve en negatieve gegevensbanken ontwikkeld. Voor de 'positieve' initiatieven kan bijvoorbeeld worden verwezen naar tal van beroepen die een voorafgaande erkenning vereisen, wegens reglementering van het beroep<sup>287</sup>. Met die erkenning kan de consument dan een kwaliteitsvolle uitoefening van het beroep verwachten.

Daarnaast kan - tot op zekere hoogte - een parallel worden gemaakt met lijsten van personen die de toegang tot bepaalde diensten, activiteiten of goederen worden ontzegd. Zo werd een decreet dat de bekendmaking regelde van disciplinaire sancties aan sportbeoefenaars bijvoorbeeld - met succes - bestreden voor het Grondwettelijk Hof. Die bekendmaking gebeurde namelijk via een website waar persoonsgegevens van de sportbeoefenaar, de duur van de schorsingsperiode en de sportdiscipline werden bekendgemaakt. Het Hof stelde vast dat de bekendmaking van persoonsgegevens op een dergelijke algemene wijze een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven betekent. Opdat zo een inmenging toelaatbaar zou zijn, is enerzijds vereist dat de inmenging noodzakelijk is om een wettig doel te bereiken en anderzijds dat een verband van evenredigheid bestaat tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokkene en het gewicht van de nagestreefde belangen.

Volgens het Hof was aan deze voorwaarden echter niet voldaan. Een beperktere vorm van publicatie ten behoeve van toezichthoudende ambtenaren en verantwoordelijken van sportverenigingen zou noodzakelijk kunnen worden geacht, aldus het Hof, om de sancties en het daarmee nagestreefde wettig doel te garanderen. De verspreiding van persoonsgegevens op een voor iedereen toegankelijke website gaat voor het Hof echter verder dan wat voor die doelstelling vereist is<sup>288</sup>. Zo kan namelijk iedereen kennis nemen van die gegevens, ook al strekt dat tot geen enkel nut, en het maakt ook mogelijk dat de bekendgemaakte gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt en verder worden verwerkt, waardoor zij ook nog kunnen worden verspreid nadat de sancties zijn afgelopen en de publicatie van de bedoelde website zijn geschrapt. Het Grondwettelijk Hof vernietigde dan ook de bedoelde regeling, omdat de publicatie niet noodzakelijk was in functie van het nagestreefde doelstelling, aangezien die doelstelling ook op een voor de betrokkene minder schadelijke manier kan worden gerealiseerd en, daarenboven, de gevolgen niet-proportioneel zijn ten opzichte van die doelstelling.

Relevant voor dit onderzoek is eveneens de parallel met de bevoegdheidsverdeling binnen de federale staatsstructuur. Hoewel 'ethisch sporten' en 'medisch verantwoord' sporten<sup>289</sup> aangelegenheden zijn die onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen (zoals het geval is voor de 'huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan'), oordeelde het Hof namelijk dat de Vlaamse decreetgever de federale privacywetgeving moet respecteren. Volgens het Grondwettelijk Hof geldt de algemene federale regelgeving namelijk als een minimumregeling die van toepassing is in welke aangelegenheid

---

<sup>286</sup> Advies nr. 52/2002 van 19 december 2002 betreffende de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders.

<sup>287</sup> Bijvoorbeeld landmeters, architecten, fiscalisten, enzovoort.

<sup>288</sup> In een Nederlands dossier maakt de rechtbank van Amsterdam een vergelijkbare beoordeling: een wanbetalersregister voldoet niet aan de vereiste van proportionaliteit wanneer dit voor iedereen op internet toegankelijk wordt gemaakt en niet beperkt blijft tot een nauw omschreven groep van gebruikers. Zie: Rb Amsterdam 12 september 2014, nr. 2014.5983.

<sup>289</sup> Als onderdeel van respectievelijk de culturele en persoonsgebonden bevoegdheden van de gemeenschappen. Zie: J. VAN NIEUWENHOVE, 'Het gezondheidsbeleid' in B. SEUTIN & G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 267.

ook, zodat de decreetgever door deze regeling is gehouden. In zoverre de publicatie wordt beoogd van persoonsgegevens, impliceert dit volgens het Grondwettelijk Hof dat de decreetgever gehouden is door de Privacywet<sup>290</sup> (intussen vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming).

#### 4.2.3.2 Private initiatieven

Voor 'negatieve' of 'zwarte' lijsten, zoals die in dit onderzoek voorliggen, bestaan tevens precedentes. Zo bestond vroeger een zwarte lijst in de sector van telecommunicatie (beheerd door vzw Preventel). Binnen de verzekeringssector wordt op vandaag informatie-uitwisseling georganiseerd tussen private actoren (verzekeringsondernemingen) omtrent 'speciale risico's' op het gebied van BOAR (brand, ongevallen en speciale risico's). Het gaat om de RSR-databank, die wordt beheerd door Datassur. Met 'speciale risico's' worden verzekerbare risico's bedoeld die teveel afwijken van het statistisch gemiddelde voor een bepaalde categorie of groep van risico's en die overeenstemmen met een van de afgesproken registratieredenen (bv. weigering om een polis toe te kennen omdat de verzekeringsnemer in zijn aangifte heeft gelogen). Onder meer de (toenmalige) Privacycommissie was in het verleden kritisch over de verenigbaarheid van (aspecten van) dit bestand met de privacywetgeving<sup>291</sup>. Ook in rechtsleer en rechtspraak komt de verenigbaarheid van de RSR-databank aan bod. In bepaalde rechtsleer vinden we bijvoorbeeld het standpunt dat de databank voldoet aan de vereiste van een legitiem doel (fraude vermijden en tot een 'correcte' premiezetting komen, zodat verzekeringsnemers die correct handelen niet het slachtoffer worden van wie dat niet doet). Bepaalde registratieredenen worden evenwel niet verenigbaar geacht met privacywetgeving, onder meer omdat niet aan de noodzakelijkheidvereiste is voldaan. Andere registratieredenen zouden daarentegen gerechtvaardigd zijn (= ook voldoen aan de noodzakelijkheids- en evenredigheidsvereiste). In het kader van de evenredigheidstoets speelt, volgens deze rechtsleer, onder meer dat het voor de rechter alsnog niet kon worden aangetoond dat het, door de registratie, erg moeilijk was geworden om een verzekering te vinden<sup>292</sup>.

## 4.3 Externe voorbeelden

### 4.3.1 Noord-Ierland

Noord-Ierland heeft geen databank van malafide huurders, verhuurders of vastgoedmakelaars. Wel bestaat voor de private huurmarkt een lijst van geregistreerde verhuurders, die wordt gekoppeld aan een registratieplicht ('*Landlord Registration Scheme*').

Geregistreerde verhuurders ondersteunt de Noord-Ierse overheid bij het voldoen aan de verhuurdersverplichtingen door een aanbod aan informatie, adviesverlening en uitwisseling van goede praktijken. Tegelijk streeft het registratiemechanisme na om onder het huurderspubliek het vertrouwen in de huisbaas aan te sterken. Verhuurders moeten daarom onder meer hun registratienummer gebruiken bij elke correspondentie in het kader van hun verhuuractiviteiten.

De Noord-Ierse respondent bracht het mechanisme in verband met het gegeven dat private huurmarkt wordt gekenmerkt door een groot aantal kleinschalige verhuurders, die een beperkt aantal woningen verhuren. Het doel, zoals verwoord in het *explanatory memorandum* bij het wetgevingsinitiatief, is dan ook om door de registratieplicht een beeld te krijgen op de aanwezige spelers op de markt en om vanuit de (Noord-Ierse) overheid met deze actoren beter in contact te kunnen treden. In de eerste

---

<sup>290</sup> GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005, B.5.1 ev.

<sup>291</sup> De commissie bracht over dit bestand op eigen initiatief advies uit. Zie: Advies nr. 21/2000 van 28 juni 2000 betreffende het RSR-bestand (bestand dat tot doel heeft tussen verzekeringsmaatschappijen de speciale risico's inzake verzekeringen voor brand, ongevallen en diverse risico's te signaleren) beheerd door het economisch samenwerkingsverband 'Datassur'.

<sup>292</sup> D. WUYTS, *Verzekeringsfraude*, Antwerpen, Intersentia, 2104, 68-79. Een beoordeling in het kader van de privacywetgeving is sterk afhankelijk van de werking van de databank en de concrete omstandigheden. Het voorbeeld van Datassur wordt om die reden niet verder besproken.

plaats focust men daarbij op positieve en ondersteunende instrumenten, met als doel om de kwaliteit van de verhuurdiensten op te trekken. De regelgever spreekt over een 'milde' regulering, om de sector te professionaliseren<sup>293</sup>.

Om te voldoen aan de registratieplicht, moet de verhuurder elke drie jaar een aanvraag doen, met betaling van een beperkt bedrag<sup>294</sup> (controle op verhuurdersverbintenissen, zoals om een woning in goede staat aan te bieden en te leveren, lijkt in deze fase echter niet worden voorzien). De regelgeving voorziet telkens een voorafgaande herinnering aan deze verplichting. Het is de verhuurder zelf (of eventueel de vastgoedmakelaar) die zijn gegevens in het register<sup>295</sup> dient in te voeren en deze eventueel kan aanpassen. Het register van erkende verhuurders kan gedeeltelijk publiek worden geconsulteerd via een website (door potentiële huurders, maar ook door andere belanghebbenden zoals de burens of de lokale overheid)<sup>296</sup>. Bij vermoedens van verhuur zonder erkenning, kunnen lokale besturen een onderzoek instellen. Desgevallend kunnen hier sancties worden aan verbonden.

### 4.3.2 Schotland

#### 4.3.2.1 Registratie van verhuurders

In Schotland bestaat een vergelijkbaar systeem: een register van private verhuurders, gekoppeld aan een registratieverplichting ('*Scottish Landlord Register*')<sup>297</sup>. Tegelijk zijn er duidelijke verschillen en bestaat nog een tweede systeem van accreditatie.

Het register bestaat in feite uit meerdere lokale registers, aangezien private verhuurders verplicht zijn zich bij de lokale overheid te registreren. Die verschillende registers zijn weliswaar via eenzelfde online applicatie raadpleegbaar. Niet-registratie is sanctioneerbaar met een boete en een verbod om nog te verhuren gedurende een periode van vijf jaar. Net als in Schotland moet de registratie elke drie jaar worden hernieuwd, met betaling van een zeker bedrag<sup>298</sup>. De verhuurder moet het registratienummer daarbij vermelden in elke publieke huuradvertentie, om aan te tonen dat hij over de vereiste registratie beschikt om verhuuractiviteiten uit te oefenen.

Het publieke register bevat contactgegevens van de verhuurder en eventueel de vastgoedmakelaar, het lokale bestuur waar de verhuurder is geregistreerd en informatie over eventuele maatregelen die de overheid heeft opgelegd omtrent de kwaliteit en het onderhoud van de woning ('*Repairing standards enforcements orders*').

In het niet-publieke gedeelte (ten behoeve van de overheid) moet nog bijkomende informatie worden geregistreerd, zodat de lokale overheid kan beslissen over de toekenning van een registratienummer. Het gaat onder meer over informatie over eerdere (strafrechtelijke) veroordelingen; over bestaande, vroegere of ingetrokken registraties en over opgelegde maatregelen (aan de eigenaar of zijn huurder) inzake de kwaliteit en het onderhoud van de woning (zie hierboven). Dit naast verscheidene certificaten zoals inzake energieprestaties van de woning, een keuring van de elektrische installaties, een keuring van de gasinstallatie, enzovoort. De verhuurder is eveneens verplicht de geregistreerde gegevens - wanneer zich een wijziging voordoet - te actualiseren.

---

<sup>293</sup> Explanatory memorandum to the Landlord Registration Scheme Regulations (Northern Ireland), 2014, 1.

<sup>294</sup> Het gaat om 70 of 80 pond, naargelang de registratie online of op papier verloopt.

<sup>295</sup> Identificatie- en contactgegevens, eventueel contactgegevens van de vastgoedmakelaar, adresgegevens van de verhuurde woning(en)

<sup>296</sup> Alleen de naam, het erkenningsnummer en eventueel de naam en contactgegevens van de vastgoedmakelaar worden bekend gemaakt.

<sup>297</sup> Met ook uitzonderingen op de registratieverplichting, zoals bij verhuur aan familieleden, vakantieverhuur, verhuring door religieuze organisaties en verhuring in het kader van landbouwactiviteiten (bv. een hoeve met een woongedeelte).

<sup>298</sup> Vanaf april 2020 gaat het om 66 pond.



Naast deze gegevens kan het lokale bestuur nog extra informatie verzamelen om na te gaan of de verhuurder voldoet aan een *'fit & proper'*-test, zoals door beroep te doen op politionele gegevens<sup>299</sup>. De lokale overheid gaat met andere woorden na of een persoon betrouwbaar en geschikt is om verhuurdiensten aan te bieden. Alleen wanneer dit het geval is, zal het lokale bestuur de registratie toekennen. Bij een negatieve beslissing bestaan beroepsmogelijkheden.

Net als in Noord-Ierland is de registratie eveneens gekoppeld aan informatie en adviesverlening voor verhuurders (en huurders) omtrent hun wettelijke verplichtingen. Verhuurders die hun verplichtingen als verhuurder niet nakomen, kunnen hun registratie daarentegen ingetrokken zien (eventueel na klachten door de huurder), kunnen strafrechtelijk worden vervolgd en kunnen een verbod opgelegd krijgen om nog verhuuractiviteiten uit te oefenen voor een periode van maximaal vijf jaar.

Meer dan in Noord-Ierland is de registratie dus geconcipieerd als een vorm van preventief (en curatief) toezicht. De Schotse minister voor Huisvesting verwees daarbij naar de doelstelling om de kwaliteit van het huurpatrimonium te verbeteren, de professionaliteit van de sector te verhogen en huurders beter te beschermen tegen onbetrouwbare verhuurders<sup>300</sup>.

Bij de registratie door verhuurders dienen nog twee nuances te worden gemaakt:

- in bepaalde gevallen bestaat de bijkomende verplichting om een zogenaamde HMO-licentie aan te vragen (*'house in multiple occupancy'*). Het gaat om situaties waarin een woning wordt verhuurd aan drie of meer huurders die niet tot hetzelfde huishouden behoren en die bepaalde voorzieningen in de woning (zoals de keuken of de badkamer) delen. Boven op de registratie zal het lokale bestuur dan de genoemde licentie moeten toekennen, op voorwaarde dat het pand geschikt is voor het beoogde aantal bewoners; de woning goed wordt beheerd; en voldaan is aan eventuele bijkomende lokale criteria. Het gaat dus om een strenger toezicht, met een versterkte *'fit & proper'*-test, voor een type verhuring dat klaarblijkelijk wordt aanzien als gevoelig voor grijze woonsituaties.;
- de verhuurder moet bij zijn aanvraag meedelen op welke makelaar hij een beroep wil doen. Via de *'fit & proper'*-vereiste is er zo een koppeling aan het register van vastgoedmakelaars.

Naast de verplichte registratie bestaat nog een accreditatie-mechanisme, als een 'positieve' erkenning of label voor verhuurders die aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden voldoen. In eerste instantie moet de verhuurder bij de overheid geregistreerd zijn en moet hij ofwel zelf instaan voor de verhuring, ofwel beroep doen op een geaccrediteerd vastgoedmakelaar. Daarnaast moet de verhuurder bepaalde verklaringen afleggen, zoals omtrent (een klantvriendelijke) communicatie met zijn huurder(s), het nakomen van onderhoudsverplichtingen, respect voor het non-discriminatiebeginsel, etc. Het gaat om een vrijwillige gedragscode<sup>301</sup>.

#### 4.3.2.2 Registratie van vastgoedmakelaars

Sinds 1 oktober 2018 is het strafbaar om zonder registratie bij het *'Scottish Letting Agent Register'* nog activiteiten als vastgoedmakelaar uit te oefenen<sup>302</sup>. Net als bij verhuurders is de aanvraag tot registratie gekoppeld aan een *'fit & proper'*-test en moet de registratie ook elke drie jaar worden hernieuwd. Het

---

<sup>299</sup> De geregistreerde gegevens vormen dus slechts een eerste knipperlicht. De lokale overheid kan ook rekening houden met onder meer eerdere misdrijven inzake fraude, geweld of druggebruik (waarover ze bijvoorbeeld informatie krijgt via de politie); het niet respecteren van de huurwetgeving of andere ongewenste praktijken of gedragingen (als verhuurder) uit het verleden; discriminatoir gedrag; enzovoort. De toekenning of weigering van de registratie is dus geen automatisme. De lokale overheid kan bijvoorbeeld in rekening brengen of de feiten al dan niet van recente datum zijn en of een eerdere veroordeling al dan niet relevant is voor de verhuuractiviteit. Vanuit de Schotse overheid bestaan richtlijnen over hoe met deze beslissingsbevoegdheid om te gaan. Ook verzamelt en verspreidt de schotse overheid praktijkvoorbeelden.

<sup>300</sup> SCOTTISH GOVERNMENT, *Landlord Registration Statutory Guidance for Local Authorities*, 2017, 58 p.

<sup>301</sup> LANDLORD ACCREDITATION SCOTLAND, *Scottish Core Standards for accredited Landlord & Letting Agents*, 2019, 8 p.

<sup>302</sup> Ook hier bestaan uitzonderingen, zoals bij het beheer van huurwoningen voor familieleden of voor gevallen waarin de dienstverlening beperkt blijft tot de opmaak van een huurovereenkomst. De Schotse regelgever bedoelde dus veeleer professionele activiteiten als huurbemiddelaar of rentmeester.

register bestaat hier eveneens uit een publiek gedeelte en een gedeelte ten behoeve van de overheid. De te registreren gegevens verschillen wel ten opzichte van verhuurders. Vastgoedmakelaars zullen onder meer ook informatie moeten meedelen over de opleiding en beroepskennis van het personeel, de (aandeelhouders)structuur van de organisatie en de verzekering voor beroepsaansprakelijkheid. Tevens zijn er periodieke opleidingseisen (bij erkende opleidingsverstrekkers) en is er een code met specifieke beroepsverplichtingen<sup>303</sup>. Het toezicht op de naleving hiervan, net als het beheer van het register van vastgoedmakelaars, wordt op centraal niveau georganiseerd<sup>304</sup>.

### 4.3.3 Tsjechië

Volgens een respondent bestaan een aantal lijsten of registers die een beeld geven van de solvabiliteit en betalingshistoriek van consumenten. Geen enkele van deze initiatieven lijkt echter gericht te zijn tot de huurmarkt. Bovendien zijn er verschillen wat betreft de status (formeel of niet) en de toegang tot deze lijsten.

- *Het bancaire en het niet-bancaire register inzake klanteninformatie*: databank georganiseerd door kredietverstrekkers, om de kredietwaardigheid en betalingsdiscipline van hun klanten na te gaan. Geregistreerde informatie heeft betrekking op een 'positief' (lopende kredieten) en een 'negatief' luik (achterstallen). De databanken zijn echter het initiatief van private actoren en zijn ook alleen door aangesloten instellingen raadpleegbaar. Voor actoren uit de Tsjechische huursector is dit register dus niet (rechtstreeks) toegankelijk.
- *Centraal register van invorderingsprocedures*: dit is een wettelijk gereguleerd register, dat wordt beheerd door een publieke instantie (Cf. De Nationale kamer van gerechtsdeurwaarders). Personen die taken uitoefenen in het kader van de bedoelde procedures, zoals advocaten of gerechtsdeurwaarders, kunnen tot het register toegang krijgen. Voor actoren op de huurmarkt is ook dit register dus niet (rechtstreeks) toegankelijk.
- *SOLUS-register*: associatie van diverse private actoren zoals kredietverstrekkers en financiële instellingen, energieleveranciers, telecomoperatoren, enz., die onderling informatie uitwisselen over hun klanten. Ook hier bestaat een positief en een negatief luik. In het negatieve luik wordt men geregistreerd wegens een voldoende zwaarwichtige betalingsachterstand<sup>305</sup>. De geregistreerde informatie bestaat concreet uit identificatiegegevens en informatie over de verplichting die niet is nagekomen. Na aanzuivering worden die gegevens drie jaar bewaard. Wanneer een aangesloten lid het register wil raadplegen, zal de databeheerder meedelen of er een achterstand is en eventueel of er intussen werd terugbetaald.
- *Insolventieregister*: wettelijk geregeld en publiek toegankelijk register, met informatie over wie in een insolventieprocedure verwickeld is.

Een lijst van malafide huurders, verhuurders of vastgoedmakelaars bestaat, aldus de respondent, in Tsjechië niet<sup>306</sup>. Verhuurders kunnen wel een beroep op sommige van deze lijsten om de solvabiliteit van kandidaat-huurders te screenen, namelijk door - via het inzagerecht van de betrokkene - een certificaat op te vragen omtrent zijn of haar schuldenlast. Geregistreerde kandidaten zouden in de praktijk worden geweigerd. Een blanco historiek is dus nodig om als huurder in aanmerking te komen.

---

<sup>303</sup> The Letting Agent Code of Practice (Scotland), Regulations 2016, No. 133.

<sup>304</sup> Net als bij het eigenaarsregister publiceerde de Schotse overheid richtlijnen omtrent het handhavingsbeleid, waaronder in het bijzonder omtrent de toetsing van de 'fit & proper'-test. Zie: SCOTTISH GOVERNMENT, *Regulation of Letting Agents. Monitoring, Compliance and Enforcement Framework*, 2018, 15 p.

<sup>305</sup> Bv. een achterstal gedurende minstens drie betalingstermijn, voor een bedrag van een zekere grootte.

<sup>306</sup> Zie ook: P. PODRAZIL, R. JADAMUS & P. PETR, Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Czech Republic, Bremen, Universität Bremen, 2015, 63.

#### 4.3.4 Oostenrijk

In Oostenrijk bestaat volgens een respondent geen lijst van malafide huurders of verhuurders. Een verhuurder kan gegevens omtrent inkomsten (rechtstreeks) opvragen bij de kandidaat-huurder, maar deze laatste heeft het recht om de voorlegging te weigeren (omwille van zijn recht op eerbiediging van het privéleven).

Daarnaast kan een privaat kredietinformatiebureau (zoals het '*Kreditschutzverband von 1870*' of het '*Alpenländischer Kreditorenverband für Kreditschutz und Betriebswirtschaft*') worden ingeschakeld om de solvabiliteit van een kandidaat te beoordelen, maar ook hierbij kan de kandidaat de overlegging van gegevens - zonder verder motief - weigeren.

Het voorgaande betekent dat een verhuurder (of vastgoedmakelaar) niet op louter eigen initiatief informatie over de kredietwaardigheid of solvabiliteit van de kandidaat-huurder kan verkrijgen<sup>307</sup>. Het zou echter wel een vaste praktijk zijn om hieromtrent inlichtingen op te vragen bij de kandidaat in kwestie.

Omwille van de feitelijke marktsituatie - met een sterke vraag naar private huurwoningen - is het, volgens de respondent, in de praktijk wel aangewezen dat kandidaten een beoordeling van hun kredietwaardigheid voorleggen, opgemaakt door een kredietinformatiebureau, wil men kans maken op een woning. Dit omwille van het competitief nadeel dat anders dreigt te ontstaan ten opzichte van kandidaat-huurders die wel over een dergelijke beoordeling beschikken.

Het Tenlaw-landenrapport schetst een gelijkaardig beeld. Bij het opmaken van dit rapport waren de auteurs bovendien geen uitspraken bekend over de toelaatbaarheid van zwarte lijsten, noch bestond hierover in de rechtsleer (of daarbuiten) een debat. De auteurs concludeerden dat screenings, behalve wat betreft het opvragen van inkomensgegevens aan de kandidaat zelf, niet echt ingeburgerd zijn in Oostenrijk, of althans niet gecontesteerd zijn<sup>308</sup>.

#### 4.3.5 Nederland

##### 4.3.5.1 Centraal Krediet Informatiesysteem

Nederland kent een '*Centraal Krediet Informatiesysteem*' (CKI), dat wordt beheerd door het Bureau Krediet Registratie. Het gaat om een mechanisme dat vergelijkbaar is met de Centrale voor Krediet aan Particulieren bij de Belgische Nationale Bank.

- Deelnemers zijn kredietverstrekkers, die gegevens over kredietovereenkomsten (en eventueel wanbetalingen) aan consumenten kunnen inkijken om overmatige schuldenlast te vermijden.
- Er is een positief en een negatief luik. Binnen het positieve luik moeten kredietverstrekkers gegevens aanleveren voor elke lening boven een bepaald bedrag (250 euro). Het gaat onder meer om identificatiegegevens, het type kredietovereenkomst, de hoogte van de lening (of het kredietbedrag) en gegevens omtrent de afbetaling en duurtijd ervan. Die gegevens worden tot vijf jaar na afbetaling van het krediet bewaard. Daarnaast is er een negatief luik, waarin men wordt geregistreerd bij voldoende zwaarwegende achterstallen (bv. drie maanden achterstal bij een hypothecair krediet). Deze gegevens blijven ook vijf jaar bewaard, ongeacht eventuele aanzuivering, omdat een achterstal een indicatie zou vormen van de precaire situatie waarin iemand zich bevindt.
- Het mechanisme berust op een wettelijke regeling (art. 4:32 van de Nederlandse Wet op het financieel toezicht) en kadert in de doelstelling om overmatige schuldenlast te vermijden.

---

<sup>307</sup> Dit met uitzondering van gegevens uit het publieke insolventieregister, dat wordt beheerd door het Oostenrijkse ministerie van Justitie.

<sup>308</sup> M. R. HOFMANN, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Austria, Bremen, Universität Bremen, 2015, 94.

#### 4.3.5.2 Initiatieven in de huursector

##### 4.3.5.2.1 *Lijsten met gegevens over huurders*

Een centraal, van overheidswege opgezet register van malafide vastgoedmakelaars, huurders en/of verhuurders bestaat in Nederland niet. Sommige grote verhuurders (woningcorporaties) beschikken echter wel over dergelijke lijsten en delen deze informatie ook onderling. De werking van deze lijsten verschilt van corporatie tot corporatie. Bovendien is de toelaatbaarheid van sommige van deze lijsten in het kader van de regelgeving omtrent verwerking van persoonsgegevens vrij recent nog getoetst voor de rechtbank en voor de Autoriteit Gegevensbescherming.

Zo moest het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een dossier beoordelen waarin een woningcorporatie persoonsgegevens had verwerkt door een code op te nemen in een 'signaleringsmodule'. Het gaat om een mechanisme, binnen een gezamenlijk systeem voor toewijzingen door woningcorporaties in de gemeente Groningen, waarmee via de toekenning van een code aan een bepaalde kandidaat voor alle betrokken corporaties werd gesignaleerd dat de persoon in kwestie betrokken was bij (in dit geval) druggerelateerde feiten. De (sociale) huurovereenkomst van de betrokkene was door de verhuurder namelijk ontbonden wegens hennepkweek, terwijl door de woningcorporaties en de gemeente een protocol was gesloten om personen die zich aan dit misdrijf schuldig maakten, voor een bepaalde periode de toegang tot een woning te ontzeggen. Hierop hadden de Groningse woningcorporaties nog een tweede protocol gesloten voor de uitwisseling van gegevens (= registratie van een code in de signaleringsmodule). De rechter oordeelde dat het protocol niet als een 'wettelijke verplichting' of als een 'verplichting uit een overeenkomst' kan worden aanzien (in de zin van art. 6, eerste lid, b en c, AVG) om de verwerking te verantwoorden. De rechtbank meende evenwel dat de grondslag van 'noodzakelijk voor de behartiging van een rechtvaardig belang' (art. 6, eerste lid, f AVG) kon worden ingeroepen als rechtvaardiging voor de verwerking van persoonsgegevens. De risico's die hennepcultuur voor de woning(eigenaar) meebrengen en de overlast die voor omwonenden het gevolg kan zijn, vormen een bijzondere omstandigheid, aldus de Nederlandse rechtbank, die een afwijking van de toewijzingsregels kan rechtvaardigen, waarvoor de verwerking van hiermee samenhangende (persoons)gegevens noodzakelijk is<sup>309</sup>.

Ook de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens (AP) acht het gebruik van een 'zwarte lijst' door private actoren - weliswaar onder bepaalde voorwaarden - toelaatbaar in het kader van de regelgeving inzake verwerking van persoonsgegevens. Wat deze voorwaarden betreft, maakt de Autoriteit een verschil tussen drie scenario's:

- intern gebruik: het gaat om een lijst die alleen binnen een bepaalde onderneming (bv. een vastgoedkantoor) wordt gebruikt. De verwerking van persoonsgegevens is dan toelaatbaar indien voldaan is aan de (klassieke) voorwaarden van (a) een gerechtvaardigd belang (= legitiem doel<sup>310</sup>); (b) noodzakelijkheid (= er is geen alternatief om het doel te bereiken, dat minder ingrijpend is voor de privacy van de betrokkene) en (c) voldoende gewichtig belang (= proportionaliteit, het nagestreefde belang weegt zwaarder door dan het privacybelang)<sup>311</sup>. Bovendien moeten voor geregistreerde personen een aantal rechten worden gewaarborgd. Van zodra men op lijst is geplaatst, ontstaat met name een recht op informatie<sup>312</sup>; een recht op inzage; en een recht op correctie en verwijdering van de gegevens (bv. indien fouten zijn gemaakt). De betrokkene kan

<sup>309</sup> Nederlands Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2020, nr. 200.186.790/01, 5.28.

<sup>310</sup> Zie hieromtrent: AUTORITEIT GEGEVENS BESCHERMING, *Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang'*, Den Haag, 4 p.

<sup>311</sup> In feite is dit dus een beknopte weergave van de voorwaarden die gelden onder de AVG (zie verder). Zie: E. DE VRIES & L. MOURCOUS, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 245.

<sup>312</sup> De betrokkene heeft, zodra de verwerking plaatsvindt, meer bepaald het recht informatie krijgen over de naam en het adres van de organisatie die de gegevens verwerkt; het doel waarvoor de gegevens worden verzameld; hoe de gegevens worden gebruikt; en hoe lang men op de zwarte lijst blijft staan.

- optreden tegen de (onrechtmatige) gegevensverwerking door een klacht bij de AP, een vordering voor de rechter of een klacht bij de ombudsman;
- een gedeelde lijst: wanneer de lijst onder meerdere actoren wordt gedeeld, dan ontstaat een grotere inmenging op de privacy van de betrokkenen. Volgens de Nederlandse Autoriteit heeft dit in de eerste plaats effect op de proportionaliteitsvereiste: er moet een voldoende zwaar belang zijn dat een dergelijke grote inbreuk op de privacy rechtvaardigt. Bovendien worden er bijkomende verwachtingen gesteld ten aanzien van de criteria om op de lijst te komen. Deze moeten hier met name scherper worden geformuleerd en transparant kunnen worden gemaakt voor wie op de lijst komt (bv. door hierover een protocol te sluiten met de deelnemende actoren)<sup>313</sup>.
  - een gedeelde lijst met gegevens over strafrechtelijke veroordelingen of over onrechtmatig gedrag: bij dergelijke gevoelige informatie is er sprake van een nog grotere inmenging op de privacy. Boven op de geschetste voorwaarden is er een zwaarwegend, algemeen belang nodig om een dergelijk grote inbreuk op de privacy te rechtvaardigen. Dit belang moet de particuliere belangen van de ondernemingen onder wie de lijst gedeeld wordt overstijgen. Er moet dus ook een maatschappelijk belang zijn. Daarenboven geldt een vergunningsplicht, zodat de AP kan nagaan of de zwarte lijst voldoet aan de eisen uit AVG-vereisten<sup>314</sup>. Zonder vergunning mag een lijst met dergelijke privacygevoelige informatie niet worden gedeeld<sup>315</sup>. De opmaak van een protocol geldt hier als een voorwaarde om een vergunning te verkrijgen<sup>316</sup>.

De Autoriteit houdt verder een openbaar register bij van alle zwarte lijsten waarvoor ze een vergunning heeft verleend. Voor de huursector gaat het momenteel om drie lijsten:

- de 'Zwarte lijst woningcorporaties De Maaskoepel' (2008);
- het 'Meldpunt Keurmerk Verhuurdersbelangen' (2013) (particuliere verhuurders);
- de 'Zwarte lijst ongewenst huurdersgedrag regio Utrecht' (2018) (woningcorporaties)<sup>317</sup>.

De 'Zwarte lijst woningcorporaties De Maaskoepel'<sup>318</sup> heeft daarbij een geheel ander opzet dan de lijst die Vlaamse minister voor Wonen beoogt en wordt hier niet verder besproken. De twee andere lijsten zijn echter beter vergelijkbaar: op deze lijsten worden wanbetalers, personen die schade toebrengen aan de woning en personen die overlast creëren geregistreerd. Een verschil tussen beide lijsten is dat de ene betrekking heeft op de particuliere (vrije) sector, de andere op woningcorporaties. Niettemin is de werking van de recentere lijst op die van de oudere geïnspireerd.

Een aandachtspunt is dat beide lijsten niet doorwerken voor de huursector als geheel. De werking is beperkt tot deelnemende verhuurders, van wie wordt verwacht dat zij gegevens met betrekking tot hun (nalatige) huurders registreren. Voor het Meldpunt Keurmerk Verhuurdersbelangen geldt ook dat alleen die verhuurders kunnen toetreden tot het keurmerk die beroep doen op huurbemiddeling door een vastgoedmakelaar. Op zijn beurt moet die vastgoedmakelaar eveneens aangesloten zijn bij het Keurmerk. Raadpleging van de zwarte lijst kan alleen door personeelsleden van een immokantoor. Ook de lijst van de woningcorporaties kan alleen geconsulteerd worden door professionele actoren, met

---

<sup>313</sup> Dit omwille van het verantwoordingsbeginsel van art. 5, 2) AVG.

<sup>314</sup> De vergunningsplicht is uitgewerkt in artikel 33 en artikel 34 van de Nederlandse 'Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming' (UAVG). In België geldt een ander regime voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens (zie deel 5.3).

<sup>315</sup> Telkens wanneer een organisatie bij de lijst wil aansluiten, is die organisatie bovendien vergunningsplichtig. De organisatie in kwestie is immers verwerkingsverantwoordelijke voor de eigen gegevens.

<sup>316</sup> De verwerkingsverantwoordelijken dienen in dit protocol aan te geven hoe men aan de GDPR-vereisten wil voldoen. Het gaat met andere woorden om een concrete doorvertaling van de algemene normen uit de GDPR-regelgeving, waarop de AP controle uitoefent (in het derde scenario) en die de gegevensverwerking, inclusief de geboden waarborgen, voor de betrokken persoon transparanter maakt.

<sup>317</sup> De goedgekeurde protocollen zijn beschikbaar op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens.

<sup>318</sup> Dit is een initiatief binnen de sociale huisvesting, waarbij uit huis gezette sociale huurders worden geregistreerd en het gevolg van de registratie voornamelijk is om bij volgende toewijzing te werken met een beleidsovereenkomst, in plaats van met een standaard huurcontract. De finaliteit is om gepaste begeleiding op maat te kunnen bieden en toekomstige uithuiszettingen te vermijden.

name een beperkt aantal personeelsleden van de deelnemende corporaties. Bovendien is de werking van dit laatste mechanisme geografisch beperkt tot de regio Utrecht (via een gezamenlijk toewijzings- en signalisatiesysteem).

In de protocollen bij deze lijsten wordt - in grote lijnen - op de volgende wijze onderbouwd dat aan de voorwaarden voor een rechtmatige verwerking is voldaan:

- legitiem doel: hierbij wordt verwezen naar financiële risico's (inkomstenderving, schade) voor de verhuurder (en potentieel de hypothecaire kredietverstrekker) en de leefbaarheid in de buurt;
- noodzakelijkheid: een screening van de inkomsten en kredietpositie van de huurder volstaat niet, omdat dit geen informatie biedt over het (huur)gedrag van de potentiële huurder<sup>319</sup>. Samenwerking in de vorm van informatie-uitwisseling is nodig om risico's voor deelnemende verhuurders te beperken<sup>320</sup>;
- proportionaliteit: naast de algemene wettelijke waarborgen (bv. recht op informatie, recht op correctie, recht om schade wegens een foutieve registratie te verhalen voor de rechter) zijn in de protocollen een reeks van maatregelen voorzien om aan deze vereiste te voldoen:
  - beperking van de duur van de registratie, ook al wordt de tekortkoming niet ingelost. Na schrapping worden verhuurders geacht zonder meer met de betrokkene te contracteren;
  - beperking van de geregistreeerde gegevens;
  - beperking van de toegang tot de databank (zowel voor verwerking als bij raadpleging) tot (2) daartoe aangestelde personeelsleden (de 'geautoriseerde functionarissen', met de verplichting voor deelnemers om maatregelen te nemen zodat alleen deze personen binnen de organisatie toegang hebben);
  - beperking van raadplegingen: toetsing kan enkel in functie van het sluiten van een overeenkomst<sup>321</sup>;
  - beperking van registraties tot tekortkomingen door de contractuele huurder (dus geen personen waarmee geen contractuele band bestond);
  - verplichting voor deelnemers tot geheimhouding;
  - verplichting voor deelnemers tot behoorlijke en zorgvuldige invoering van gegevens (o.a. door hun personeelsleden daarover te informeren en hen een verklaring tot naleving te doen ondertekenen omtrent de wettelijke regels en die uit het protocol). Zij zijn verantwoordelijk voor eventuele schade hieromtrent;
  - verplichting voor deelnemers om huurders vooraf over het systeem te informeren;
  - verplichting voor deelnemers tot periodieke verificatie van de gegevens;
  - verplichting voor alle deelnemers om tot het protocol toe te treden, bij inbreuken op de verplichtingen als deelnemer wordt men uitgesloten van het systeem;
  - registratie van gegevensinvoer en consultaties, zodat deze steeds tot een persoon herleidbaar zijn, om aansprakelijkheid voor eventuele fouten te bepalen;

---

<sup>319</sup> Dit is van belang voor het vermijden van schade aan de woning en voor het vermijden van huurderving (bv. wanneer het pand omwille van criminele feiten verzegeld wordt). De belangen van de verhuurder om informatie te verkrijgen over het gedrag van de huurder gaan in Nederland echter ruimer. In de strijd tegen drugsfeiten worden onder toepassing van de Nederlandse Opiumwet namelijk 'het voorbereiden en bevorderen van de hennepcultuur' strafbaar gesteld, waardoor de aansprakelijkheid van de verhuurder in het gedrang kan komen wanneer de huurder hennep kweekt in zijn pand. Een voorwaarde is dat de verhuurder weet of een ernstige reden heeft om te vermoeden, dat er strafbare feiten (drugscriminaliteit) (zullen) worden gepleegd in zijn woning. Er is echter een omgekeerde bewijslast, in die zin dat de verhuurder moet kunnen tonen dat hij niet wist of kon weten dat de woning als hennepkwekerij werd gebruikt. Bovendien geldt een wettelijke 'zorgplicht': de verhuurder moet potentiële huurders screenen en periodieke inspecties uitvoeren om te vermijden dat hij zelf strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld. De aandacht voor het huurgedrag moet dan ook mee worden gekaderd binnen deze verplichtingen. Zie: H. FERWERDA & R. RIJNINCK, *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*, Arnhem, Bureau Beke, 2020, 25-26.

<sup>320</sup> Dit argument stemt overeen met de redenering die het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden aanvaardde omtrent de noodzakelijkheidsvereiste (zie hierboven).

<sup>321</sup> Het is in het protocol echter niet gespecificeerd hoe dit wordt georganiseerd. Op onze vraag hieromtrent aan het Meldpunt kwam er geen reactie.



- waarborgen omtrent de rechten van de geregistreerde persoon. Dit onder meer door de oprichting van een geschillencommissie (bv. bij betwisting van de registratie), maar ook door rechten uit de wet in het protocol over te nemen, zodat de afdwingbaarheid hiervan toeneemt;
- waarborgen voor de goede werking van het mechanisme (bv. door de oprichting van een begeleidingscommissie of door een jaarlijkse audit van IT-matige aspecten);
- opnamecategorieën en waardering van de tekortkoming: beide protocollen omschrijven (op een beperkend wijze) welke feiten aanleiding kunnen geven tot registratie. Bij deze omschrijvingen is tevens ingebouwd dat de niet-nakoming van een verplichting voldoende ernstig moet zijn om een registratie (en de gevolgen daarvan) te verantwoorden<sup>322</sup>. Hierbij wordt telkens ook de registratietermijn bepaald naargelang de ernst van de feiten<sup>323</sup>;
- gevolgen van de registratie: volgens geen van beide protocollen mag de registratie op de zwarte lijst zonder meer tot gevolg hebben dat kandidaten worden uitgesloten bij de toegang tot een woning. Zowel voor de woningcorporaties als voor het meldpunt bestaat immers een 'hardheidsclausule'<sup>324</sup>. Bovendien is er, volgens het protocol van het Meldpunt Verhuurders-belangen, samenwerking met lokale begeleidingsteams<sup>325</sup>. Wanneer zo een team oordeelt dat er bij de betrokkene 'een reëel perspectief op verbetering' aanwezig is, wordt hij of zij niet uitgesloten als kandidaat-huurder. De consequenties van de registratie bestaan dan veeleer uit het opleggen van bijkomende voorwaarden, zoals het aanvaarden van begeleiding. Zonder dit gunstige perspectief kan men de betrokkene wel weigeren als kandidaat gedurende de termijn van de registratie<sup>326</sup>. Daarnaast is de registratietermijn beperkt in de tijd. Een absolute of onbepaalde uitsluiting komt niet voor.

De goedkeuring van deze lijsten door de Autoriteit Gegevensbescherming wordt in de Nederlandse Staatscourant gepubliceerd. De gepubliceerde beslissing biedt evenwel geen inzichten in de mate waarin verschillende elementen uit het protocol van belang waren om een vergunning te verlenen (noch of er bv. een voorbehoud was). Een andere opmerking is dat het hier gaat om een beoordeling vanuit het recht op privacy en de wetgeving inzake gegevensverwerking. Een meer algemene, mensenrechtelijke beoordeling van de toelaatbaarheid van een lijst van malafide huurders, verhuurders of vastgoedmakelaars (zoals in het kader van het recht op wonen, het eigendomsrecht, enzovoort) was de Nederlandse respondent niet bekend<sup>327</sup>. Bovendien moet opgemerkt worden dat er hoe dan ook sterke verschillen zijn met het eventuele Vlaamse initiatief, zoals omschreven door het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota Wonen. Die verschillen houden in de eerste plaats verband met de context waarin het initiatief tot stand komt. Het gaat namelijk om een privaat initiatief waar verhuurders en vastgoedmakelaars vrijwillig kunnen aansluiten, en dat vooral alleen betrekking op de relatief kleine vrije sector, met een marktaandeel van ongeveer 9%, ten opzichte van 33% voor de woningcorporaties (cijfers 2018). Ook zijn er mechanismen voorzien om personen die na registratie een reëel perspectief op verbetering tonen, of die onbillijk hard zouden worden getroffen, alsnog als valabele kandidaat te aanzien. De gevolgen zijn dus minder zwaarwegend dan voor personen die op de dynamische lijst van

<sup>322</sup> Bv. registratie wegens oneigenlijk gebruik van de woning blijft beperkt tot het gebruik voor hennepcultuur, drugshandel en prostitutie; registratie wegens openstaande vorderingen blijft beperkt tot situaties waarin er een veroordeling is door de rechter en waarin de schade voldoende ernstig was (> 500 euro), enzovoort.

<sup>323</sup> Bv. drie jaar in het geval van overlastproblemen. Nadien wordt men geschrapt.

<sup>324</sup> In bijzondere omstandigheden, wanneer de toepassing van het protocol of van bepalingen daaruit tot onbillijkheden van zwaarwegende aard zouden leiden, kan ten gunste van de geregistreerde van de regeling worden afgeweken. Dit houdt in dat men met de registratie op de lijst geen rekening zal (mag) houden, bijvoorbeeld omdat het voor de betrokkene, na aantoonbare inspanningen, niet mogelijk blijkt om een woning te vinden.

<sup>325</sup> Dit zijn instanties die woonbegeleiding aanbieden en waarmee de verhuurder/makelaar samenwerkt.

<sup>326</sup> Een vergelijkbaar regime bestond onder het protocol bij het 'Klachten- en Kansenregister', goedgekeurd door het College Bescherming Persoonsgegevens, de voorganger van de huidige Autoriteit Persoonsgegevens. Zie: M. HAFNER, M. VAN DER VEEN & H. BOUNJOUH, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for The Netherlands*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 81-82.

<sup>327</sup> Wel bestaan bijvoorbeeld uitspraken over het kennelijk onredelijk karakter van het beleid van woningcorporaties om huurders die fraude pleegden een tijdlang uit te sluiten van de toegang tot een woning. Zie o.m.: Rechtbank Noord-Nederland 17 april 2014, nr. 2817933.

malafide huurders worden opgenomen. Tegelijk dient opgemerkt te worden dat het systeem van het Meldpunt Verhuurdersbelang niet beperkt blijft tot personen met een malafide ingesteldheid, maar dat bijvoorbeeld ook ernstige huurachterstal de aanleiding kan vormen tot registratie.

#### 4.3.5.2.2 *Andere initiatieven*

In Nederland bestaat een zeker debat over ‘stoplichtconvenanten’. Het gaat om afspraken die in enkele gemeenten werden gemaakt tussen de politie en vastgoedmakelaars, over het delen (door de politie) van informatie over malafide huurders. Het doel was een strengere screening van kandidaat-huurders mogelijk te maken, om te voorkomen dat private huurwoningen gebruikt worden voor criminele activiteiten<sup>328</sup>. De benaming ‘stoplichtconvenant’ hangt samen met het feit dat de politie wel of geen groen licht gaf aan een bepaalde kandidaat-huurder om een woning te huren, aan de hand van een antecedentenonderzoek. Die informatieverstrekking is in 2017 evenwel stopgezet onder druk van de Autoriteit Persoonsgegevens. Volgens de Autoriteit zijn dergelijke convenanten strijdig zijn met de privacywetgeving en is er ook geen rechtsgrond voor<sup>329</sup>.

Een ander betwist initiatief is het ‘Huurpaspoort’, waarvoor een proefproject werd georganiseerd in Rotterdam. Dit is een applicatie waarin kandidaat-huurders gegevens kunnen opladen die nodig zijn om in aanmerking te komen voor een woning. Voor sommigen kan het verhuurproces zo efficiënter verlopen en is er een positief effect op de privacy, omdat de opgevraagde gegevens beperkt blijven en alleen kunnen worden gebruikt in functie van het doel (verhuring). Tegenargumenten houden onder meer verband met een gebrek aan *informed consent*: kandidaten beseffen te weinig de implicaties van de toestemming die ze verlenen om hun data te gebruiken. In Nederland ontstond bijvoorbeeld kritiek omdat een kandidaat geen kennis had van het feit dat door zijn toestemming allerlei persoonlijke informatie kon worden opgehaald in overheidsdatabanken.

Wat de aanbodzijde betreft, ontwikkelden enkele gemeenten een registratieplicht voor verhuurders van kamerwoningen. Die verplichting geldt als een voorafgaande verhuurvergunning en kan worden ingetrokken bij ‘slecht verhuurdersgedrag’<sup>330</sup>. Een publiekrechtelijke regeling omtrent de erkenning van vastgoedmakelaars bestaat in Nederland dan weer niet. Wel is er de stichting ‘Verhuur Veilig’. Dit is een privaat initiatief, ten behoeve van woningeigenaars, dat de werking van makelaars doorlicht. Om een keuring (= positief label) te verkrijgen, moeten makelaars onder meer via een competentietest en interviews aantonen de huurbemiddeling voldoende professioneel aan te pakken.

Tot slot kent Nederland in andere maatschappelijke sectoren ook zwarte lijsten, waarover een zekere jurisprudentie bestaat. Een (lagere) rechtbank moest bijvoorbeeld uitspraak doen over de registratie op de ‘Zwarte Lijst Artsen’ van een persoon die, na een tuchtprocedure, was geschrapt van een witte lijst met erkende zorgverstrekkers. De rechter maakte een belangenafweging en toetste onder meer de gevolgen voor de betrokkene, het algemeen belang om mistoestanden kenbaar te maken, de mate waarin dit op feiten is gebaseerd, hoe de feitevinding tot stand is gekomen en in hoeverre de witte lijst gezaghebbend is. De rechter oordeelde dat de schrapping het gevolg was van het eigen handelen en er alleen toe leidde dat de betrokkene een bepaald beroep niet meer kon uitoefenen, terwijl andere beroepen wel nog mogelijk zijn. Omdat de persoonsgegevens van de betrokkene op de witte lijst reeds openbaar waren, inclusief de schrapping, en deze niet feitelijk onjuist waren, oordeelde de rechter dat de registratie op de zwarte lijst geen onaanvaardbare gegevensverwerking uitmaakte<sup>331</sup>.

---

<sup>328</sup> Dit gebeurde niet systematisch. De vastgoedmakelaar moest eerst zelf een screening uitvoeren. Alleen bij twijfels was een beroep mogelijk op politionele informatie via het convenant.

<sup>329</sup> H. FERWERDA & R. RIJNINCK, Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan, Arnhem, Bureau Beke, 2020, 27-28.

<sup>330</sup> Zie bv. Hoofdstuk 5, Afdeling 11 van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen.

<sup>331</sup> Rb. Midden-Nederland 24 oktober 2018, nr. 2018.5152.

## 4.3.6 Duitsland

### 4.3.6.1 Algemeen

Op de Duitse private huurmarkt is het een ingeburgerde praktijk om kandidaat-huurders te screenen. Vergelijkbaar met de situatie in Vlaanderen kan een verhuurder gegevens opvragen waartoe hij een legitiem belang heeft. Het opvragen van gegevens omtrent de solvabiliteit van de huurder, zoals een bewijs van inkomsten, wordt objectief en redelijk verantwoord geacht vanuit de doelstelling om na te gaan of de kandidaat aan zijn huurdersverplichtingen kan voldoen. De huurder is niet verplicht om dergelijke informatie over te maken, maar wanneer hij dat doet, is hij wel geacht de verhuurder correct in te lichten<sup>332</sup>. Daarnaast kan de verhuurder gebruik maken van (publieke) informatie, zoals bij de rechtbanken beschikbaar is omtrent insolvente personen<sup>333</sup>.

### 4.3.6.2 SCHUFA-register

Naast informatie vanwege de kandidaat-huurder wordt vaak beroep gedaan<sup>334</sup>, tegen betaling, op een privaat bedrijf om informatie te krijgen omtrent de kredietwaardigheid van een potentiële huurder. Het grootste en meest bekende van deze bedrijven, met gegevens over bijna 70 miljoen personen, is het '*Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung*' (d.i. de 'Associatie voor de bescherming van de kredietwaardigheid', hierna 'SCHUFA'). SCHUFA legt zich meer bepaald toe op '*credit scoring*', wat kortweg betekent dat gebruik wordt gemaakt van een geautomatiseerd ratingsysteem, via statistische procedures, om uitdrukking te geven aan de kredietwaardigheid. De kredietscores bepaalt SCHUFA op basis van historische data, zoals gedragingen of eigenschappen van de betrokkene (zoals omtrent kredietovereenkomsten of de mate waarin correct wordt betaald), om hun (terug)betalingsgedrag te voorspellen<sup>335</sup>. Informatie verkrijgt SCHUFA onder meer van kredietverstrekkers, energieleveranciers, telecomoperatoren, enzovoort. Net als het Tsjechische SOLUS-register of het Nederlandse Keurmerk Verhuurdersbelangen berust het systeem dus op reciprociteit: private actoren staan zowel in voor het aanleveren van data, als dat ze de databank kunnen consulteren.

Activiteiten van bedrijven zoals SCHUFA zijn onderworpen aan Duitse en Europese privacywetgeving. Zo bevat de GDPR-regelgeving specifieke waarborgen wanneer *credit scoring* wordt gekoppeld aan een geautomatiseerde besluitvorming (cf. art. 22 AVG). Hier is echter vooral belangrijk dat de Duitse privacywetgeving voorziet dat de huurder toestemming moet verlenen alvorens de verhuurder informatie kan krijgen uit het SCHUFA-register. Met toestemming zou de verhuurder een beoordeling kunnen aanvragen. In de praktijk wordt doorgaans echter verwacht dat de huurder zelf een SCHUFA-uittreksel aanvraagt en voorlegt, in functie van het verhuurdossier. Het SCHUFA-register richt zich niet specifiek tot de (private) huurmarkt, maar de informatie uit deze databank wordt wel vaak gebruikt door verhuurders en vastgoedmakelaars<sup>336</sup>.

### 4.3.6.3 Initiatieven voor de huurmarkt

Naast de genoemde databank en screeningsmogelijkheden bestaan nog enkele (beperkte) initiatieven, die zich specifiek tot de huurmarkt richten, voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van

---

<sup>332</sup> Anders kan de verhuurder een schadevergoeding of de ontbinding van de overeenkomst vorderen. Wanneer daarentegen niet relevante en dus niet legitieme informatie wordt gevraagd (bv. over de geaardheid of de gezondheidstoestand van de kandidaat), heeft men het recht te liegen.

<sup>333</sup> J. CORNELIUS & J. RZEZNIK, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Germany, Bremen, Universität Bremen, 2015, 106-107.

<sup>334</sup> Naast andere partijen die hieromtrent informatie willen verkrijgen, zoals kredietverstrekkers.

<sup>335</sup> D. GOENS, 'GDPR en financiële diensten: een actueel spanningsveld tussen financiële en gegevensbeschermingsregulering' in INSTITUUT FINANCIËEL RECHT (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 511.

<sup>336</sup> J. CORNELIUS & J. RZEZNIK, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Germany, Bremen, Universität Bremen, 2015, 106-107.

kandidaat-huurders<sup>337</sup>. Ook hier geldt dat de kandidaat in principe toestemming moet geven voor een dergelijke kredietbeoordeling ten behoeve van de eigenaar<sup>338</sup>.

Vastgoedmakelarij is dan weer een gereguleerd beroep, met een systeem van erkenningen binnen het *'Immobilienverband Deutschland'* om de bedoelde activiteiten te kunnen uitoefenen.

#### 4.3.7 Spanje

##### 4.3.7.1 Algemeen

Net als in andere Europese landen worden kandidaat-huurders op de Spaanse private huurmarkt vooraf gescreend. Een verhuurder kan aan de huurder gegevens opvragen waartoe hij een legitiem belang heeft. Als bewijs van inkomsten wordt bijvoorbeeld gewerkt met de laatste loonfiche of een bewijs van pensioeninkomsten. De huurder moet instemmen met het verstrekken van die informatie en zal in regel zelf gegevens aanbrengen in functie van het verhuurdossier.

Huurders kunnen op hun beurt een uittreksel aanvragen uit het Spaanse kadaster, om na te gaan of de verhuurder effectief eigenaar is, de woning is bezwaard met een erfdiensbaarheid of hypotheek, dan wel of er beslag gelegd is op de woning<sup>339</sup>.

##### 4.3.7.2 Register van wanbetalende huurders

In Spanje voorziet de Wet ter versoepeling en bevordering van de woninghuurmarkt (*'Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas'*) de invoering van een register van huurders die hun betalingsverplichting niet nakomen<sup>340</sup>. Concreet gaat het om een register waarin, op basis van definitief geworden rechterlijke uitspraken, huurders worden opgenomen die systematisch in gebreke blijven om de huurprijs te betalen. Verhuurders kunnen tot deze databank toegang krijgen wanneer ze een nieuwe huurovereenkomst willen sluiten en daartoe een ontwerpovereenkomst kunnen voorleggen met een bepaalde kandidaat. De doelstelling is om verhuurders hiermee te beschermen tegen het risico op een huurder die zijn verbintenissen niet nakomt. De bedoeling van de wetgever is dat het register zou worden beheerd door de Spaanse griffies. De bewaartermijn is voorzien op maximaal zes jaar, maar ook bij voldoening van de huurschuld wordt de betrokkene geschrapt.

Voor de invoering van het register was echter nog een uitvoeringsbesluit nodig. Dit besluit is tot dusver, volgens een Spaanse respondent, niet uitgevaardigd. De implementatie stuit namelijk op praktische en juridische moeilijkheden, zoals de nood aan personeel om het register te beheren, het uitwisselen van gegevens inzake rechterlijke uitspraken en, in het kader van gegevensbescherming, het bepalen van criteria om de toegang tot het register adequaat af te bakenen<sup>341</sup>. In sommige Spaanse rechtsleer wordt ook kritiek geformuleerd op het feit dat alleen veroordeelde huurders in het register zouden worden opgenomen en bijvoorbeeld niet de verhuurder of vastgoedmakelaar die zich schuldig maakt aan een gebrek aan onderhoud of andere tekortkomingen<sup>342</sup>.

---

<sup>337</sup> Bv. Deutsche Mieter Datenbank KG (DEMDA) - [www.demda.de](http://www.demda.de).

<sup>338</sup> J. CORNELIUS & J. RZEZNIK, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Germany, Bremen, Universität Bremen, 2015, 106-107.

<sup>339</sup> E. MOLINA ROIG, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Spain, Bremen, Universität Bremen, 2015, 90-91.

<sup>340</sup> Art. 3 van wet 4/2013 van 4 juni 2013.

<sup>341</sup> Bovendien wordt een groot aandeel van de Spaanse huurgeschillen bij verstek gevoerd, terwijl een vonnis op tegenspraak nodig is voor registratie.

<sup>342</sup> E. MOLINA ROIG, *Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto Europeo*, Tesis Doctoral, Tarragona, Universitat Rovira I Virgili, 2017, 689 ev.

## 4.4 Kernelementen bij de vergelijking met andere landen en sectoren

De vergelijking met andere landen en sectoren biedt inzichten omtrent de wijze waarop een zwarte lijst op de Vlaamse private huurmarkt kan worden uitgewerkt. Het voorbeeld van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren biedt bijvoorbeeld een nuttig vergelijkingspunt voor wat betreft modaliteiten bij registratie (bv. gehanteerde drempels), bewaartermijnen en de aard van de verwerkte gegevens (bv. het belang van het rijksregisternummer voor de vereiste van 'juistheid'). Ook voor de technische uitwerking van het mechanisme, bijvoorbeeld om de toegang te organiseren, kan de CKP inspiratie bieden. Bovendien gaat het om een mechanisme dat al langer bestaat en waarvan de rechtmatigheid (vooral in het licht van het gegevensbeschermingsrecht) in het verleden is getoetst door de Privacycommissie en de Raad van State, zodat een analoge uitwerking van het Vlaamse initiatief ook nuttig is in functie van de juridische toelaatbaarheid, zoals bij de concrete operationalisering van AVG-vereisten.

Een eerder privaat initiatief om wanbetalers (huurders) op een zwarte lijst te registreren, werd dan weer negatief geadviseerd door de Privacycommissie, onder meer omwille van het feit dat geen wettelijk basis voorhanden was. Behalve de vaststelling dat een zwarte lijst raakt aan fundamentele rechten en vrijheden, wees de commissie ook op de bijzonder ruime geografische en persoonlijke draagwijdte, aangezien alle verhuurders en (huidige en potentiële) huurders werden gevat. De (te) ruime toegang tot een zwarte lijst was daarbij ook een reden voor het Grondwettelijk Hof om een eerder initiatief van de Vlaamse overheid, in de context van dopinggebruik bij sportactiviteiten, te vernietigen.

De buitenlandse voorbeelden tonen dat in de meeste onderzochte landen een 'witte lijst' van vastgoedmakelaars bestaat, zoals in België het geval is. Alleen in Nederland is vastgoedmakelarij geen gereguleerd beroep. Hier zijn echter wel private initiatieven genomen met een vergelijkbaar doel, namelijk het inbouwen van waarborgen omtrent een kwaliteitsvolle uitoefening van het beroep. In Schotland en Noord-Ierland bestaat ook een witte lijst van private verhuurders<sup>343</sup>, waarbij het verkrijgen van een erkenning verplicht is vooraleer men woondiensten mag aanbieden op de markt<sup>344</sup>. De uitwerking is daarbij wel verschillend. In Noord-Ierland lijkt de nadruk eerder te liggen op een positieve en ondersteunende aanpak (waartoe de registratie de mogelijkheid biedt om in contact te treden met de eigenaar). Daartegenover is de aanpak in Schotland meer gericht op controle, met een screening van de mate waarin eigenaars voldoen aan een *'fit & proper'*-vereiste vooraleer ze woningen mogen aanbieden op de huurmarkt. Ook hier gaat het echter om een preventief mechanisme, om de professionaliteit van de sector te verhogen en huurders beter te beschermen tegen onbetrouwbare verhuurders<sup>345</sup>.

Een negatieve of zwarte lijst van verhuurders of vastgoedmakelaars vonden we in geen enkele van de onderzochte stelsels terug, al bestaan soms wel mogelijkheden voor huurders om bepaalde 'negatieve' informatie te consulteren (bv. betrokkenheid in insolventieprocedures). Voor de groep van verhuurders en vastgoedmakelaars wordt dus veeleer gekozen om de mogelijkheid om woondiensten aan te bieden (of daarbij te bemiddelen) aan erkenning en toezicht te onderwerpen, eerder dan 'slechte' spelers op een lijst te plaatsen.

---

<sup>343</sup> Volgens onze respondent bestaan ook dergelijke lijsten in het Verenigd Koninkrijk, maar dan op lokaal niveau. Omwille van een moeilijkere toegang tot informatie hebben we dit niet verder onderzocht.

<sup>344</sup> In Vlaanderen worden verhuurdersorganisaties erkend en gesubsidieerd om de sector te professionaliseren. Een verschil met een witte lijst is dat het in dit laatste geval gaat om een erkenning van de verhuurder zelf, zodat het initiatief alle spelers op de markt bereikt (en niet alleen de leden van de verhuurdersorganisaties).

<sup>345</sup> Waarbij weliswaar ook rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld eerdere veroordelingen of tekortkomingen aan de verhuurdersverplichtingen.

Voor de screening van huurders bestaan in de onderzochte landen mogelijkheden die vergelijkbaar zijn met de situatie in Vlaanderen, zoals het opvragen van inkomensgegevens om de solvabiliteit na te gaan. Verschillende landen kennen ook een kredietinformatiesysteem vergelijkbaar met de Centrale voor Krediet aan Particulieren. Buitenlandse respondenten gaven hierbij aan dat verhuurders niet het recht hebben om informatie uit dergelijke databanken (zoals het SCHUFA-register) op te vragen, maar dat dit in de praktijk wel frequent gebeurt. Dit op basis van het inzagerecht van de betrokkene en het feit dat hij of zij anders de kansen om de woning te kunnen huren ziet slinken. Dit gegeven sluit aan bij de ervaring omtrent de CKP, waarbij een medewerker van de Nationale Bank aangaf dat meer dan de helft van de consultaties door betrokkenen in feite gebeurt ten behoeve van een derde.

Zwarte lijsten van huurders, waarin ook gegevens zijn opgenomen omtrent het historische betalen/of woongedrag van de betrokkene, bestaan in de onderzochte stelsels alleen in Nederland en Spanje. Voor Spanje moet daarbij de bemerking worden gemaakt dat op dit moment wel een wettelijke basis bestaat voor een register van wanbetalers, maar dat dit register nog niet operationeel is, omwille van praktische en juridische moeilijkheden (bv. het afbakenen van criteria voor de toegang tot het register, een groot aantal verstekvonnissen).

In Nederland bestaat geen wettelijke regeling, maar heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een leidraad uitgewerkt voor zwarte lijsten op initiatief van private actoren, die afgestemd is op de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Die leidraad voorziet onder meer in een vergunningsplicht (op basis van een verbijzondering van de AVG in het nationale recht) voor lijsten waarin bijzonder gevoelige informatie wordt verwerkt (zoals omtrent onrechtmatig gedrag). Tot op vandaag keurde de AP drie zwarte lijsten goed, waarbij vooral de lijst van het 'Meldpunt Keurmerk Verhuurdersbelangen' (2013) relevant lijkt voor het in Vlaanderen beoogde initiatief. De Vlaamse overheid lijkt uit dit mechanisme, dat beschreven is in een publiek beschikbaar protocol<sup>346</sup>, met andere woorden inspiratie te kunnen halen voor de uitwerking van de eigen zwarte lijst, al kan onder meer worden opgemerkt dat geen van deze initiatieven het 'malafide karakter' van de betrokkenen als criterium hanteert.

De uitwerking van de verschillende binnen- en buitenlandse initiatieven brengt echter ook enkele aandachtspunten en uitdagingen aan het licht. In de eerste plaats is er de vraag naar hoe de toegang kan worden afgeschermd tot personen voor wie dit noodzakelijk en rechtmatig is. Informatie uit de CKP is bijvoorbeeld strikt afgebakend tot een aantal spelers (zoals kredietverstrekkers). In Nederland is de zwarte lijst van het Meldpunt afgeschermd doordat alleen vastgoedmakelaars het register kunnen consulteren en zij de verplichting hebben om binnen hun organisatie daartoe maximaal twee personen aan te wijzen. Bovendien zijn diegene die toegang kunnen verkrijgen steeds gehouden tot een wettelijke of contractuele geheimhoudingsplicht, zodat bij schade door een verder gebruik er steeds een duidelijk aanwijsbare verantwoordelijke is. De structuur van de Vlaamse private huurmarkt, met een ruim aantal niet-professionele spelers, vormt daarbij een complicatie om de toegang zo te organiseren dat alleen in gerechtvaardigde situaties een consultatie mogelijk is. De Vlaamse overheid zou bijvoorbeeld kunnen vereisen dat er een ontwerp-huurovereenkomst is, maar controle hierop lijkt in de praktijk moeilijk. Aansluitend wezen respondenten er op dat alleen al het bestaan van een dergelijk bestand, gezien het inzagerecht van de betrokkene, een risico inhoudt op oneigenlijk gebruik van de geregistreerde gegevens. Daarnaast lijkt ook de informatieplicht die de AVG oplegt moeilijk realiseerbaar door het groot aantal spelers op de private huurmarkt. Een systeem vergelijkbaar met de CKP, waar kredietgevers zorgen voor toelichting, is kwetsbaar omdat dit voor de huurmarkt betekent dat de Vlaamse overheid hiervoor zou moeten vertrouwen op niet-professionele spelers, waarop zij moeilijk toezicht kan organiseren.

---

<sup>346</sup> Beschikbaar op de website van de Nederlandse Autoriteit Gegevensbescherming. De erkenning was evenwel slechts geldig voor een (initiële) periode van zes jaar, terwijl alsnog geen nieuw erkenningsbesluit werd gepubliceerd. Op onze vraag aan het Meldpunt Verhuurdersbelangen naar verduidelijking van de actuele situatie kwam geen reactie.



Specifiek wat de proportionaliteitsvereiste betreft, valt ook op dat de Nederlandse protocollen bepalingen omvatten die stellen dat de registratie op een zwarte lijst niet zonder meer tot gevolg mag hebben dat een kandidaat wordt uitgesloten bij de toegang tot een woning. Bij de zwarte lijsten door woningcorporaties en het Meldpunt Verhuurdersbelangen wordt daartoe gebruik gemaakt van 'hardheidsclausules', of zijn de gevolgen van registratie op de zwarte lijst eerder te situeren bij de mogelijkheid tot het opleggen van bijkomende voorwaarden (zoals het aanvaarden van begeleiding) vooraleer men zal contracteren. Ook blijkt dat bij de beoordeling van deze vereiste rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden. In Nederland beantwoorden de registratieredenen bijvoorbeeld aan een wettelijke 'zorgplicht' voor de verhuurder, die moet kunnen aantonen dat hij niet wist of kon weten dat de woning wordt gebruikt voor het plegen van bepaalde misdrijven.

Voor een Belgisch initiatief in de verzekeringssector (RSR-databank) is, volgens bepaalde rechtsleer, dan weer belangrijk dat alsnog niet kon worden aangetoond dat het, door de registratie, erg moeilijk was geworden om een verzekering te vinden. Een dergelijke beoordeling kan voor de private huurmarkt echter verschillen. We komen hier in het kwalitatieve luik van het onderzoek (deel 5) op terug.

## 5. RECHT OP PRIVACY EN GEGEVENSBESCHERMING

### 5.1 Algemeen

Een onderdeel van het ruimere privacy-begrip is informatiele privacy: een individu moet controle en zeggenschap kunnen hebben over informatie over zichzelf in de buitenwereld. Hiervoor is vooral het bijhouden van informatie over personen in allerlei registers en databanken bedreigend<sup>347</sup>. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent het recht op informatiele privacy daarbij al langer als een onderdeel van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>348</sup>.

De informatisering, met toenemende mogelijkheden om informatie over personen bij te houden (wat betreft hoeveelheid, bewaartermijn, snelheid, enzovoort) en toegankelijk te maken, was hierbij een aanleiding voor bijkomende, meer gespecialiseerde rechtsbescherming op dit vlak<sup>349</sup>. Ook speelde de vaststelling dat verwerking van persoonsgegevens meerdere fundamentele rechten en vrijheden in het gedrang kan brengen, waarvan de eerbiediging van het privéleven er maar één vormt, zodat een (gelaagde) belangenafweging nodig is<sup>350</sup>. Een andere kerngedachte is dat de informatiele privacy zo complex is dat concretisering en een proactief handhavingstelsel nodig is, eerder dan het klassieke, reactieve systeem, om dit recht te doen naleven<sup>351</sup>. Intussen is er sprake van een autonoom grondrecht op gegevensbescherming, met onder meer de opname ervan in het Handvest der Grondrechten van de Europese Unie (art. 8)<sup>352</sup>.

Gegevensbescherming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn daarbij sterk verweven en overlappend. Nochtans zijn beide mechanismen ook niet identiek: de persoonlijke levenssfeer is een ruimere notie, waarvan de informatiele privacy slechts een onderdeel vormt. Omgekeerd kan er sprake zijn van een verwerking van persoonsgegevens, zonder dat die gegevensverwerking raakt aan de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast is de aard van de geboden bescherming verschillend. Waar het recht op eerbiediging van het privéleven, als klassiek afweerrecht, een 'juridisch schild' legt rond een individu, brengt het gegevensbeschermingsrecht tevens gevolgen mee voor diegene die de gegevens verwerkt. Ook de verwerkingsbevoegdheid wordt met andere woorden gereguleerd en aan controle onderworpen. De literatuur wijst voorts op een verschil tussen objectiviteit en subjectiviteit. Waar een inbreuk op het recht op privacy sterk afhankelijk is van persoon en context, zorgt de regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens voor een meer juridisch-technische, objectieve standaard om te beoordelen of de gegevensverwerking rechtmatig is<sup>353</sup>.

Tegelijk zijn er duidelijke parallellen, onder meer wat betreft de inhoudelijke bescherming. Zowel voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als voor de gegevensbescherming gaat het in essentie namelijk om de vereisten van legaliteit, legitimiteit en noodzakelijkheid. Binnen de AVG-regelgeving komt de legaliteitsvereiste grotendeels overeen met een verkrijging en verwerking van gegevens voor

---

<sup>347</sup> D. DE BOT & P. DE HERT, 'Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbescherming. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak', *CDPK* 2013, 358-373.

<sup>348</sup> P. DE HERT, 'Recht op privacy' in J. VANDE LANOTTE & Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 805 ev.

<sup>349</sup> C. CUIJPERS & B.J. KOOPS, *Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van art. 8 EVRM*, Tilburg, Universiteit Tilburg: Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, 2008, 13.

<sup>350</sup> *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3126/1, 5.

<sup>351</sup> P. DE HERT & S. GUTWIRTH, 'Veiligheid en grondrechten. Het belang van een evenwichtige privacypolitie' in E.R. MULLER (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, 587 ev. Onder de huidige regelgeving lijkt deze gedachte wel deels te zijn afgezwakt, door wijzigingen inzake de vergunningsplichten bij verwerking van persoonsgegevens.

<sup>352</sup> D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 66-73.

<sup>353</sup> C. CUIJPERS & B.J. KOOPS, *Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van art. 8 EVRM*, Tilburg, Universiteit Tilburg: Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, 2008, 15.

welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden. De legitimiteitsvereiste komt dan weer terug in de voorwaarde van een wettige of gerechtvaardigde verwerking, terwijl de noodzakelijkheidsvereiste aan bod komt bij de toelaatbaarheidsvoorwaarden. Verwerking is namelijk slechts toegelaten voor zover deze gerelateerd is aan de verwerkingsdoeleinden, wat betekent dat het doel van de verwerking noodzakelijk en proportioneel moet zijn om het achterliggende, nagestreefde doel te bereiken. Dit houdt in dat de gegevens zelf en de vorm van de verwerking kunnen worden getoetst, zodat de toetsing in feite gelijkloopt met die onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>354</sup>.

In de rechtsleer vinden we het standpunt dat artikel 8 EVRM uiteindelijk te beschouwen is als een minimumnorm, die weliswaar ook bepaalde verplichtingen toevoegt ten aanzien van de overheid. Dit voor zover de gegevensbescherming onder toepassing van de verdragsbepalingen valt, of met andere woorden aan de persoonlijke levenssfeer raakt<sup>355</sup>. Ook is de rechtspraak van het EHRM belangrijk om de reikwijdte en betekenis van verplichtingen uit het gegevensbeschermingsrecht te interpreteren. Hierna bespreken we daarom beide stelsels. Voor artikel 8 EVRM bespreken we slechts de hoofdlijnen, met de nadruk op bijkomende of specifieke verplichtingen die hieruit voortvloeien ten aanzien van het gegevensbeschermingsrecht. Daarna gaan we nader in op de verplichtingen die dit laatste stelsel oplegt.

## 5.2 Bescherming onder art. 8 EVRM

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft een belangrijke impact gehad op de ontwikkeling van het gegevensbeschermingsrecht. Bij een bespreking van die rechtspraak moet, zoals steeds bij rechterlijke uitspraken, voor ogen worden gehouden dat de standpunten die het EHRM in het verleden innam, zijn tot stand gekomen vanuit een specifieke context, zodat deze niet zonder meer kunnen worden veralgemeend. We beperken ons daarom zoals gezegd tot krachtlijnen.

### 5.2.1 Toepassingsgebied

Een eerste vraag bij een beoordeling door het EHRM is of de voorgelegde feiten onder de reikwijdte van het verdragsrecht kunnen worden gebracht. Niet elke gegevensverwerking is een inmenging op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar in bepaalde situaties is dit volgens het Hof wel degelijk het geval. Hoewel de concrete omstandigheden steeds een rol spelen, formuleert de rechtsleer op basis van de jurisprudentie een aantal criteria om na te gaan of een gegevensverwerking onder de toepassing van artikel 8 EVRM valt. Er zijn vier aanknopingspunten:

- de aard van de gegevens: gaat het om privacygevoelige gegevens<sup>356</sup>?
- de context en het doel van de gegevensverwerking: gaat het om gegevens in functie van controle van en toezicht op burgers<sup>357</sup>?
- de aard van de verwerking: gaat het om geautomatiseerde processen<sup>358</sup>?
- de vorm van de verwerking: is er mededeling of openbaarmaking<sup>359</sup>?

In principe zal het Hof deze criteria een na een overlopen. Van zodra aan een criterium is voldaan, valt de gegevensverwerking onder artikel 8 EVRM en is er sprake van een inmenging. Bij de invoering van

<sup>354</sup> D. DE BOT, Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector, Brussel, Politeia, 2015, 106-107.

<sup>355</sup> D. DE BOT & P. DE HERT, 'Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbeschermingsrecht. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak', *CDPK* 2013, 358 ev.

<sup>356</sup> Gezondheidsgegevens, gerechtelijke persoonsgegevens, nationale identificatienummers of andere identificatienummers van algemene aard; en andere gevoelige gegevens zoals ras en etnische afkomst, politieke opvattingen, enzovoort.

<sup>357</sup> Uitspraken van het Europees Hof hieromtrent gingen vooral over gegevens in de politiezone, gerechtelijke of inlichtingsfeer, maar ook verwerkingen in de private sfeer, zoals bij het aanleggen van een zwarte lijst, worden hier bedoeld.

<sup>358</sup> Hier speelt de menselijke waardigheid een rol: een menswaardige behandeling vereist een menselijke tussenkomst, men is niet zomaar een nummer. Bv. besluitvorming door creditscoring komt zo binnen het toepassingsgebied.

<sup>359</sup> Is de verwerking, inclusief de openbaarmaking, wel nodig? Bestaat geen minder verregaande oplossing?

een zwarte lijst van huurders is vermoedelijk al aan het eerste criterium voldaan, omdat gerechtelijke persoonsgegevens, zoals eerdere wanbetalingen of veroordelingen wegens krotverhuur, allicht zullen inbegrepen zijn (gegevens omtrent geschillen voorgelegd aan de rechter). Ook het tweede en het vierde criterium wijzen in diezelfde richting. Het gaat dus zonder veel twijfel om een initiatief dat door de rechter onder artikel 8 EVRM kan worden getoetst. Indien de verwerking door private actoren zou gebeuren, kan die toetsing volgens bepaalde rechtsleer onder de positieve verplichtingen van de Vlaamse overheid<sup>360</sup>.

## 5.2.2 Rechtvaardiging van de inmenging

### 5.2.2.1 De legaliteit van de inmenging

Voor de verwerking van bepaalde, gevoelige gegevens is in de eerste plaats een grondslag nodig in het nationale recht, dat voldoende 'toegankelijk' en 'voorzienbaar' moet zijn (= de betrokkene moet in staat zijn om zijn gedrag aan te passen)<sup>361</sup>. Deze vereiste is een bijkomende waarborg ten opzichte van een 'gewone' gegevensverwerking: er is een expliciete bevoegdheidsgrondslag nodig in een (formele) wettelijke akte, die de essentiële elementen voor de 'privacygevoelige' gegevensverwerking omvat<sup>362</sup>.

In een arrest omtrent de registratie van persoonsgegevens in een (politie) databank formuleerde het Europees Hof daarbij nog heel wat bijkomende criteria. Het uitgangspunt is, aldus het EHRM, dat de wet voldoende nauwkeurig de omstandigheden moet formuleren waarin men persoonsinformatie mag verwerken. Om aan deze vereiste te voldoen, moet aan twee subvereisten zijn voldaan: (a) de bevoegdheid tot verwerking van persoonsgegevens wordt begrensd; en (b) de wet voorziet waarborgen tegen misbruik. Daartoe moet de wet meer bepaald de redenen voor verwerking voldoende precies aangeven (doelbinding), net als welk soort informatie wordt verwerkt. Tevens dient de wet onder meer begrenzings te bevatten voor wat betreft de bewaartermijn, de personen die bevoegd zijn om de databank te raadplegen, de procedures voor verwerking en het gebruik van de verwerkte informatie. Ook moet de wet voorzien in adequate en effectieve waarborgen tegen misbruik, waarbij de procedures moeten voldoen aan de vereisten van 'rechtsstatelijkheid', wat inhoudt dat er in laatste instantie een rechterlijke controle mogelijk moet zijn<sup>363 364</sup>.

Uitspraken door het EHRM omtrent databanken in de private sfeer zijn ons niet bekend. In het verleden wezen de Europese artikel 29-Werkgroep en de Privacycommissie op de mogelijke weerslag van zwarte lijsten op de sociale- en privésfeer van de betrokkenen, zodat een wettelijke omkadering aangewezen is<sup>365</sup>. Zo is de wetgever onder meer het beste geplaatst om alle relevante belangen af te wegen<sup>366</sup>.

### 5.2.2.2 De legitimiteit van de inmenging

De inmenging op een grondrecht moet ingegeven zijn door de bescherming van een of meerdere rechtsbelangen. Net als voor andere EVRM-rechten zijn de rechtsbelangen die in aanmerking komen

---

<sup>360</sup> D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 117-122.

<sup>361</sup> Bv. EHRM 20 augustus 1984, James Malone t. Verenigd Koninkrijk, §67-68.

<sup>362</sup> D. DE BOT & P. DE HERT, 'Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbeschermingsrecht. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak', *CDPK* 2013, 358 ev.

<sup>363</sup> EHRM 4 mei 2000, Rotaru t. Roemenië. Zie ook: D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 119-120.

<sup>364</sup> Volgens de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn de volgende elementen essentieel bij de verwerking van persoonsgegevens: het doeleinde, de verwerkte gegevens en de bewaartermijn. Zie: E. DEGRAVE, 'L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel', *JT* 2009, 369 en bv. PRIVACYCOMMISSIE, advies van 11 juni 2008, nr. 23/2008.

<sup>365</sup> Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, *Working Document on Blacklists*, goedgekeurd op 3 oktober 2003.

<sup>366</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 12. Zie bv. ook advies nr. nr. 52/2002 van 19 december 2002 van de Privacycommissie omtrent de zwarte lijst voor huurders (met de impact daarvan op het grondrecht op wonen).

een inmenging op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer limitatief vastgelegd in het verdragsrecht zelf. Voor artikel 8 EVRM gaat het meer bepaald om 'de veiligheid van het land', 'de openbare veiligheid', 'het economisch welzijn van het land', 'de openbare orde', 'het voorkomen van strafbare feiten', 'bescherming van de gezondheid', 'bescherming van goede zeden' en 'bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.

De eventuele invoering van een lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars lijkt hierbij op basis van deze laatste grondslag te kunnen worden geschraagd. Voor elke geregistreerde groep van actoren bestaat het nagestreefde doel namelijk minstens uit de betere bescherming van de belangen van een of meerdere andere actoren, waarbij die belangen ook de status van een grondrecht hebben. Bovendien gaat het EHRM vrij soepel om met de legitimitetsvereiste, zodat deze weinig problemen lijkt op te leveren<sup>367</sup>.

Niettemin is het nodig dat de Vlaamse overheid de met de dynamische lijst nagestreefde doelstellingen nauwkeuring omschrijft. Het is immers in het licht van deze doelstelling(en) dat de rechter de vereiste van noodzakelijkheid zal onderzoeken.

#### 5.2.2.3 De noodzakelijkheid van de inmenging

Beoordelingen omtrent de toelaatbaarheid van inperkingen op grondrechten komen vaak neer op een toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste. Wat betreft het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer spelen onder meer volgende elementen een rol bij de belangenafweging:

- *de aanwezigheid van adequate en effectieve waarborgen*<sup>368</sup>. Procedurele waarborgen maken inherent deel uit van de bescherming van artikel 8 EVRM. Daarbij zijn er meerdere mogelijke waarborgen die ertoe kunnen bijdragen dat de inmenging gerechtvaardigd is. De voornaamste zijn het effectief toezicht door een onafhankelijke en onpartijdige instantie<sup>369</sup>; beperkingen wat betreft het verwerken van persoonsinformatie in het algemeen<sup>370</sup> en controle via individuele inspraak<sup>371</sup>;
- *het belang van het nagestreefde doel en de gevolgen voor de betrokkene*. Naarmate het doel zwaarder weegt, is een grotere inperking van de rechten van het individu te rechtvaardigen. Omgekeerd is het karakter van de diensten waarop de maatregel (registratie in een databank) gericht is belangrijk. Indien het initiatief de toegang tot essentiële diensten, of grondwettelijke rechten en vrijheden, in het gedrang brengt, is een rechtvaardiging moeilijker<sup>372</sup>;
- *de aard van de gegevens*. Met gevoeligere informatie, zoals medische informatie, zal het Hof strenger omspringen dan met minder gevoelige informatie, zoals financiële gegevens. Dit is logisch omdat er bij gevoelige informatie een grotere inmenging is op het recht op eerbiediging van de

---

<sup>367</sup> Zie bv.: D. DE BOT, Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector, Brussel, Politeia, 2015, 87.

<sup>368</sup> Dit aspect wordt soms beoordeeld onder de toetsing van de noodzakelijkheidsvereiste, soms onder de legaliteitsvereiste. In recentere arresten gebeurt vooral dit laatste.

<sup>369</sup> Finaal moet rechterlijk controle mogelijk zijn, wat kan worden voorafgegaan door toezicht door een onafhankelijke instantie. Zie: EHRM 26 maart 1987, Leander t. Verenigd Koninkrijk.

<sup>370</sup> Die beperkingen kunnen velerlei vormen aannemen, zoals doelbinding (het gebruik is beperkt tot het doel waarvoor de gegevens werden verkregen); relevantie (de gegevens zijn ter zake dienend); de bewaringstermijn; het bestaan van een plicht tot geheimhouding voor de ontvanger van gegevens en sanctionering bij inbreuken; enzovoort.

<sup>371</sup> Het gaat om een recht op toegang tot de gegevens voor de betrokkene en een recht op verbetering, om misbruiken tegen te gaan, als ook over het voorafgaand informeren van de burger over de verwerking.

<sup>372</sup> Bv. het doel van terrorismebestrijding weegt zwaarder dan de bescherming van particuliere belangen. Zie bv. EHRM 7 april 1993, Murray t. Verenigd Koninkrijk. Zie ook: Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005 betreffende een omkadering van zwarte lijsten, 24.

- persoonlijke levenssfeer. In dit geval zal de noodzaak om deze informatie te gebruiken op een meer overtuigende wijze moeten worden aangetoond<sup>373</sup>;
- *de redelijke privacy-verwachtingen*. Hier staat de vraag centraal in hoeverre de betrokkenen zich eraan kunnen verwachten dat de informatie zou worden verwerkt;
  - *de noodzaak van de informatie voor het nagestreefde doel*. Naarmate de informatie niet beslissend is, of een eerder subsidiaire rol speelt om dit doel te bereiken, is de inmenging moeilijker te rechtvaardigen<sup>374</sup>.

### 5.2.3 Bevoegdheid inzake gegevensbescherming

De reikwijdte die artikel 8 EVRM krijgt in de rechtspraak van het EHRM is nauw verbonden met de interpretatie die nationale rechtscollages, zoals het Grondwettelijk Hof, verlenen aan artikel 22 van de Grondwet<sup>375</sup>. Het feit dat de verwerking van privacygevoelige gegevens door de rechtspraak binnen de toepassing van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer werd gebracht, speelt daarbij eveneens een rol voor de bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische, federale staatsstructuur.

Minstens voor wat betreft de gegevensverwerking die raakt aan de persoonlijke levenssfeer, geldt de algemene, federale regeling inzake gegevensbescherming volgens het Grondwettelijk Hof namelijk als een minimumregeling, die van toepassing is binnen welke aangelegenheid ook. Deze federale regeling dringt zich met andere woorden op aan de deelstaten als een minimum beschermingsniveau, indien het gaat om een privacygevoelige gegevensverwerking. Het feit dat er sprake is van een 'minimum' betekent daarbij concreet dat de deelstaten eventueel nog aanvullend kunnen optreden (zoals door strengere eisen op te leggen), maar niet van de algemene, federale regels mogen afwijken door ze af te zwakken<sup>376</sup>. Bij de invoering van een lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars, moet de Vlaamse overheid bijgevolg het federale gegevensbeschermingsrecht respecteren<sup>377</sup>.

Sinds de inwerkingtreding (2018) van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (*General Data Protection Regulation (GDPR)*) dient het belang van de desbetreffende (oudere) arresten van het Grondwettelijk Hof evenwel te worden genuanceerd. De kern van het gegevensbeschermingsrecht ligt sindsdien namelijk vervat in een (afdwingbare) Europese verordening (voordien ging het om een richtlijn), waarbij de federale wetgeving inhoudelijk slechts een aanvullende werking kent.

## 5.3 Bescherming onder het gegevensbeschermingsrecht

De door het EHRM geformuleerde uitgangspunten werden overgenomen in Europese en nationale regelgeving omtrent gegevensverwerking. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)<sup>378</sup>, die op 25 oktober 2018 in werking trad, is daarbij veruit de belangrijkste rechtsbron. De AVG heeft tot doel om het daarvoor bestaand Europees en nationaal recht te harmoniseren en aan te passen aan maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De keuze voor een verordening, in tegenstelling

---

<sup>373</sup> Dit is zeker het geval wanneer de beschermde informatie in verband kan worden gebracht met essentiële functies of taken in de maatschappij. Zo moeten patiënten er op kunnen vertrouwen dat zij informatie in vertrouwen kunnen delen met hun arts. Anders bestaat het gevaar dat men bepaalde informatie niet overmaakt, of dat men geen arts meer consulteert, met gevaren voor de persoon in kwestie en zelfs de gehele maatschappij tot gevolg (bv. in het geval van overdraagbare ziekten). Voor dit type informatie zal de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dan ook sterk doorwegen. Zie bv. EHRM 25 februari 1997, Z t. Finland, §95.

<sup>374</sup> Bv. EHRM 10 oktober 2006, L.L. t. Frankrijk, §46.

<sup>375</sup> Zie deel 2.1.1.

<sup>376</sup> GwH 30 april 2003, nr. 51/2003; GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004; GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005 en GwH 14 februari 2008, nr. 15/2008. Zie ook: J. DUMORTIER, 'Publicatie van geschorste sporters op publieke overheidssite en schending van privacyrechten', *Computer*. 2005, 19.

<sup>377</sup> D. DE BOT, *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 165 ev.

<sup>378</sup> Verordening 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 vrij verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, *Pb.L* 119 van 4 mei 2016 (hierna: AVG).



tot de vroegere richtlijn, betekent dat de Europese regelgeving rechtstreeks van toepassing is, zonder dat daarvoor een omzetting in nationaal recht nodig is. Aldus had de invoering van de AVG ook tot gevolg dat onder meer de Belgische Privacywet, die uitvoering gaf aan de vroegere richtlijn<sup>379</sup>, werd vervangen<sup>380</sup>. Niettemin laat de AVG nog enkele vrijheidsgraden voor nationale overheden<sup>381</sup>, die in België met een specifiek wetgevend initiatief werden ingevuld<sup>382</sup>.

In het kader van deze studie is het gegevensbeschermingsrecht in het bijzonder belangrijk omdat de er in vervatte waarborgen een toetsingsmaatstaf vormen om, in het geval van gegevensverwerking, de conformiteit van beleidsinitiatieven af te toetsen. De afdeling wetgeving van de Raad van State merkte bij een eerdere wijziging van de Vlaamse Wooncode bijvoorbeeld op dat de Vlaamse overheid er in het bedoelde geval op moet letten om de vereisten van de (vroegere) Privacywet te respecteren, omdat die wetgeving een concretisering vormt van hogere rechtsnormen, zoals internationale normen en de Grondwet<sup>383</sup>. Niettemin is het niet de bedoeling om het geheel van deze regelgeving te schetsen. We focussen ons op de hoofdlijnen en eventuele specifieke aandachtspunten voor het te onderzoeken beleidsinitiatief.

Algemeen vormt de AVG geen radicale breuk met het verleden, sommige elementen ervan worden zelfs zonder meer hernomen uit de Privacyrichtlijn. Het gevolg is dat de Vlaamse overheid voor die aspecten kan teruggevallen op 'oudere' interpretaties van het gegevensbeschermingsrecht, zoals door de Privacycommissie en de Europese Artikel 29 Werkgroep<sup>384</sup>. Bijzonder relevant is daarbij dat de (vroegere) Privacycommissie in het verleden (2005) een advies formuleerde over omkadering van zwarte lijsten in het licht van het gegevensbeschermingsrecht<sup>385</sup>. Waar mogelijk en relevant, betrekken we dit advies in de onderstaande bespreking, weliswaar rekening houdende met het gegeven dat de Privacycommissie bij het advies uitging van zwarte lijsten in de private sector.

### 5.3.1 Toepassingsgebied

De AVG is van toepassing op 'de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin opgenomen te worden'<sup>386</sup>. Persoonsgegevens worden daarbij gedefinieerd als 'alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon<sup>387</sup>, aangeduid als 'de betrokkene'<sup>388</sup>, wat

---

<sup>379</sup> Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *OJ.L* 281 van 23 november 1995 (hierna: Privacyrichtlijn).

<sup>380</sup> Europese lidstaten mogen immers geen wetgeving uitvaardigen of hanteren die in strijd is met de AVG.

<sup>381</sup> Zie o.m. art. 8, 10, 17, 37, lid 4 en 85 t.e.m. 91 AVG.

<sup>382</sup> Wet van 30 juli 2008 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018.

<sup>383</sup> RvS, advies 59.197/3 van 13 mei 2016 over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *Parl.St.* VI.Parl 2015-16, nr. 814/1, 177-178.

<sup>384</sup> *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3126/1, 6 en A. FOCQUET & E. DECLERCK (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 2. De situatie is dus enigszins vergelijkbaar met rechtsleer en rechtspraak die tot stand kwam onder de Woninghuurwet, na invoering van het Vlaams Woninghuurdecreet. Oudere bronnen blijven - mutatis mutandis - relevant.

<sup>385</sup> Commissie voor de bescherming voor de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 09/2005 van 15 juni 2005 betreffende een omkadering van de zwarte lijsten (hierna: 'Advies Omkadering Zwarte Lijsten'). Daarnaast formuleerde de commissie ook adviezen over specifieke zwarte lijsten. Naast een advies over de 'Lijst wanbetalers AES', de lijst van datassur en het negatieve luik van de Centrale voor Krediet aan Particulieren (zie hierboven), ging het om volgende adviezen: advies nr. 08/1998 van 25 februari 1998 (spelinrichtingen); advies nr. 11/2005 van 27 juli 2005 (gevaarlijke patiënten); adviezen nr. 23/2006 van 12 juli 2006, nr. 23/2007 van 4 juli 2007 en nr. 34/2008 van 24 september 2008 (nadere regels inzake de verwerking van negatieve lijsten).

<sup>386</sup> Art. 2 AVG.

<sup>387</sup> Gegevens van rechtspersonen, zoals hun ondernemingsnummer of maatschappelijke zetel, worden dus uitgesloten van de bescherming. De gegevens van een persoon die werkzaam is voor een rechtspersoon, zoals van de zaakvoerder of van een zelfstandige ondernemer, zijn wel te beschouwen als persoonsgegevens.

<sup>388</sup> Art. 4, 1) AVG.

ruim moet worden geïnterpreteerd<sup>389</sup>. Verschillende types informatie over natuurlijke personen zijn denkbaar, ongeacht de aard, inhoud of vorm (zoals geluidsopnames, foto's, teksten, enzovoort). De betrokkene moet daarbij niet direct identificeerbaar zijn, de kans op re-identificatie op basis van de gegevens volstaat opdat de AVG van toepassing zou zijn<sup>390</sup>.

Daarnaast moet een 'verwerking' plaatsvinden. Dit is 'een bewerking of geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés'<sup>391</sup>. De vereiste van een verwerking wordt tevens breed geïnterpreteerd<sup>392</sup>, ook wat de technologische wijze van verwerking betreft<sup>393</sup>. De invoering van een lijst van malafide actoren op de private huurmarkt gaat dan ook noodzakelijkerwijze gepaard met een verwerking van persoonsgegevens, zoals in het verleden reeds werd opgemerkt door de Privacycommissie<sup>394</sup>.

Belangrijk is verder dat de AVG een onderscheid maakt tussen drie types persoonsgegevens:

- gewone persoonsgegevens: dit zijn alle gegevens die voldoen aan de generieke definitie en die niet tot een van de twee bijzondere categorieën van persoonsgegevens behoren;
- gevoelige persoonsgegevens: het gaat om gegevens die uit hun aard gevoelig zijn, met name 'de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid'<sup>395</sup>;
- strafrechtelijke persoonsgegevens: dit zijn 'persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen'<sup>396</sup>. Een voorbeeld is een uittreksel uit het strafregister<sup>397</sup>.

Het belang van het onderscheid tussen deze drie categorieën van persoonsgegevens valt grotendeels samen met het gegeven dat de AVG striktere voorwaarden oplegt voor de verwerking van gegevens uit de bijzondere categorieën (zie verder).

### 5.3.2 Basisbeginselen voor de verwerking van persoonsgegevens

Het gegevensbeschermingsrecht voorziet enkele basisbeginselen of algemene voorwaarden waaraan elke verwerking van persoonsgegevens (cumulatief) moet voldoen. Ten opzichte van de Privacyrichtlijn werden sommige beginselen behouden, andere werden versterkt of toegevoegd. Nieuw zijn met name het transparantiebeginsel, het beginsel van minimale gegevensverwerking en de vereisten van integriteit en vertrouwelijkheid. De basisbeginselen zijn te begrijpen als algemene voorwaarden die de Vlaamse overheid zou moeten respecteren bij de invoering van de bedoelde lijst. De concretisering gebeurt o.i. ook reeds (deels) door de AVG, als rechten voor de betrokkene en verplichtingen voor de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker (zie hierna).

---

<sup>389</sup> Artikel 29 Werkgroep, advies nr. 4/2007 van 20 juni 2007 over het begrip persoonsgegeven, 5-6.

<sup>390</sup> I. DE POORTER, 'De 'GDPR' of Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – een algemene inleiding', in INSTITUUT FINANCIËEL RECHT (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 454-455.

<sup>391</sup> Art. 4, 2) AVG.

<sup>392</sup> Zo vermeldt de AVG 'het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens'. Zie: art. 4, 2) AVG.

<sup>393</sup> Gaande van geautomatiseerd tot handmatig, in zoverre de handmatige verwerking gebeurt om persoonsgegevens op te slagen of bedoeld is om de gegevens op te slaan in een bestand.

<sup>394</sup> Zie ook: Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 52/2002 van 19 december 2002 betreffende de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders.

<sup>395</sup> Art. 9 AVG.

<sup>396</sup> Art. 10 AVG.

<sup>397</sup> I. DE POORTER, 'De 'GDPR' of Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – een algemene inleiding', in INSTITUUT FINANCIËEL RECHT (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 457

Kortweg dienen bij een gegevensverwerking volgende beginselen te worden gerespecteerd:

- rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie: dit houdt in de eerste plaats in dat het doel van de verwerking een rechtsgrond moet hebben en dat de verwerking niet ruimer mag zijn dan wat de betrokkene redelijkerwijze kan verwachten. Voor de betrokkene moet eveneens duidelijk zijn dat gegevens zijn ingezameld, gebruikt, geraadpleegd of op enige andere wijze verwerkt. Communicatie hieromtrent moet gemakkelijk toegankelijk en te begrijpen zijn, wat een duidelijk en eenvoudig taalgebruik veronderstelt. Er moet in die communicatie tevens aandacht zijn voor de risico's, regels, garanties en rechten die verband houden met de verwerking, net als de wijze waarop de betrokkene die rechten kan uitoefenen<sup>398</sup>. Kortweg moet de gegevensverwerking voor de betrokkene voorspelbaar zijn en moet een effectieve controle op de verwerking, door transparantie te bieden, mogelijk zijn;
- doelbepaling en -binding: de rechtmatigheid of toelaatbaarheid van de gegevensverwerking hangt samen met de achterliggende doelstelling van deze verwerking. Het is aan de hand van deze doelstelling dat de evenredigheid ten opzichte van het privacybelang van de betrokkene wordt getoetst. De doelstelling moet dan ook welbepaald<sup>399</sup>, uitdrukkelijk omschreven<sup>400</sup> en gerechtvaardigd zijn<sup>401</sup> (bijvoorbeeld niet 'het bestrijden van risico's'<sup>402</sup>), anders is de gegevensverwerking (zoals bij onbepaalde doelstellingen) onrechtmatig. Nadat de gegevens werden verzameld, mogen zij bovendien slechts verder worden verwerkt op voorwaarde dat de verwerking verenigbaar is met de doelstelling van de aanvankelijke verwerking<sup>403</sup>. Bij een verwerking van gegevens met het oog op communicatie met derden is dan ook belangrijk om waarborgen te voorzien zodat deze personen ook gebonden zijn tot een gebruik in functie van het beoogde doel<sup>404</sup>;
- minimale gegevensverwerking: de verwerking moet beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is. Er mogen niet meer gegevens worden verwerkt dan de gegevens die 'direct relevant en noodzakelijk zijn' voor de beoogde doelstelling. De verwerking dient met andere woorden toereikend, ter zake dienend en noodzakelijk te zijn (cf. klassieke evenredigheidstoets) om toelaatbaar te zijn<sup>405</sup>;
- juistheid: gegevens moeten juist zijn en indien nodig worden aangepast. De betrokkene heeft het recht om een aanpassing van onjuiste gegevens te bekomen. Om de juistheid te verzekeren, moeten alle redelijke preventieve stappen worden ondernomen om zich ervan te vergewissen dat de verwerkte gegevens nauwkeurig en actueel zijn<sup>406</sup>. In haar Advies Omkadering Zwarte Lijsten wees de Privacycommissie er bijvoorbeeld op dat het feit dat de gegevens werden onderworpen aan een onderzoek door de rechter, of een andere vorm van procedure waarin tegenspraak mogelijk is, hierbij een (belangrijk) element is. Daarnaast spelen waarborgen omtrent de correcte registratie van de identiteit van de betrokkene een cruciale rol om homonymie uit te sluiten en aldus te vermijden dat anderen schade ondervinden door de lijst<sup>407</sup>;

<sup>398</sup> Art. 5, 1), a) en overweging 39 AVG. Zie ook: Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 17-18.

<sup>399</sup> Dit betekent dat voor alle betrokken partijen duidelijk moet zijn welke gegevensverwerking wel of niet binnen de beoogde doelstelling valt. Daarnaast moet de omschrijving ook toelaten om na te gaan of de verwerking voldoet aan de AVG-vereisten.

<sup>400</sup> Deze vereist speelt een rol bij de interne documentatie (en is bijvoorbeeld te realiseren via het dataregister), wat ook voortvloeit uit de verantwoordingsplicht. Extern is er een nauwe band met de transparantieverplichting en het recht op informatie.

<sup>401</sup> A. FOCQUET & E. DECLERCK (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 17.

<sup>402</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 13.

<sup>403</sup> Dit beginsel bestond reeds onder de Privacyrichtlijn. Zie: art. 5, 1), b) , art. 6, 4) en overweging 39 AVG.

<sup>404</sup> Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, *Working Document on Blacklists*, 7.

<sup>405</sup> Dit is een verstrenging ten opzichte van de Privacyrichtlijn, waarin werd bepaald dat de gegevens 'niet bovenmatig' mochten zijn. Zie: art. 5, 1), c) AVG.

<sup>406</sup> Dit beginsel stemt overeen met het beginsel van 'nauwkeurigheid' uit de Privacyrichtlijn. Zie: art. 5, 1), d) , art. 6, 4) en overweging 39 AVG en A. FOCQUET & E. DECLERCK (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 18.

<sup>407</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 7 en 21.

- dataretentie of opslagbeperking: de opslag van gegevens moet zo worden georganiseerd dat persoonsgegevens niet langer worden bijgehouden dan noodzakelijk is in functie van de nagestreefde doelstelling, zodat de proportionaliteit van de registratie gewaarborgd blijft<sup>408</sup>. Dit kan door, voor de diverse geregistreerde persoonsgegevens, vooraf een bewaringstermijn te bepalen of door periodiek de noodzakelijkheid te toetsen. Voor de Europese regelgever is opslagbeperking een cruciale voorwaarde om de gegevensverwerking rechtmatig te doen verlopen<sup>409</sup>;
- integriteit en vertrouwelijkheid: passende technische of organisatorische maatregelen moeten worden getroffen om de veiligheid en vertrouwelijkheid van de verwerkte gegevens te waarborgen, zodat zij beschermd zijn tegen onrechtmatige verwerking en onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging ervan. Het gaat dus om zowel externe (bijvoorbeeld hackers) als interne gevaren (bijvoorbeeld fouten door medewerkers)<sup>410</sup>;
- verantwoordingsplicht: er zijn actieve maatregelen nodig om bij verwerking de bescherming van persoonsgegevens te bevorderen en de vereisten van de AVG na te (doen) leven<sup>411</sup>. Diegene die de gegevens verwerkt, is hiervoor verantwoordelijk en moet bovendien kunnen aantonen dat aan de beginselen van de AVG is voldaan<sup>412</sup>.

Opvallend is hierbij dat niet alle aspecten van het klassieke toetsingsschema met zoveel woorden in de AVG terug te vinden zijn. Deze criteria moeten echter gelezen worden in de opgesomde beginselen (en in de verwerkingsgronden), zoals de doelbinding. Zo zal bij de bepaling van de doelstellingen moeten worden beoordeeld of deze op een andere manier kunnen worden bereikt, met een minder grote inperking op de rechten van het individu (subsidiariteit)<sup>413</sup>. De verwerkingsverantwoordelijke zal eveneens vooraf de oefening moeten maken of die doelstellingen opwegen tegen de aard van de gegevensverwerking en de gevolgen daarvan voor de betrokkene (proportionaliteit)<sup>414</sup>. Volgens de Privacycommissie impliceert dit een onderzoek naar de mate waarin de betrokkene wordt uitgesloten van bepaalde (woon)diensten en of hem nog alternatieven resten<sup>415</sup>.

Verder zijn in het bijzonder ook de registratieredenen erg belangrijk om te voldoen aan de beginselen van een behoorlijke gegevensverwerking. De Privacycommissie stelde in haar advies omtrent de omkadering van zwarte Lijsten hierover dat deze registratieredenen of -criteria:

- duidelijk en precies moeten zijn. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen risico's die wel/niet pertinent zijn in een zwarte lijst, zonder op algemene wijze onbedoelde risico's te vermelden;

<sup>408</sup> Zie ook: Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 15.

<sup>409</sup> Art. 5, 1), e) en overweging 39 AVG en I. DE POORTER, 'De 'GDPR' of Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – een algemene inleiding', in INSTITUUT FINANCIËEL RECHT (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 465.

<sup>410</sup> Art. 5, 1), f), art. 24, art. 32 en overweging 39 AVG.

<sup>411</sup> Dit beginsel staat in nauw verband met de verplichting om 'passende technische en organisatorische maatregelen' te nemen en een dataregister bij te houden (zie verder).

<sup>412</sup> Art. 5, 2) AVG. Het beleid dat de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens (AP) hieromtrent hanteert, is om een protocol te vereisen waarin aandacht wordt besteed aan alle relevante aspecten voor de verantwoording van de verwerking (bv. de doelstelling, hoe aan de evenredigheidstoets wordt voldaan, de concrete registratieredenen, enzovoort). Op de website van de AP is daartoe een 'Handleiding Protocol Zwarte Lijst' beschikbaar. Voor het Vlaamse initiatief is het echter aannemelijk dat de Vlaamse overheid, of een daartoe erkende instantie, zal optreden als verwerkingsverantwoordelijke. Zie deel 6.

<sup>413</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 16.

<sup>414</sup> E. DE VRIES & L. MOURCOUS, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 245.

<sup>415</sup> Het betreft onder meer de vragen of elke dienst wordt uitgesloten, dan wel of de uitsluiting beperkt blijft tot een bepaald dienstenniveau; naast de vraag naar de draagwijdte van de lijst (hoe ruimer de territoriale toepassing van de zwarte lijst is, hoe vlugger de lijst disproportioneel moeten worden geacht) en de alternatieven voor de betrokkene voor een analoge dienstverlening. Zie: Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 16.

- proportioneel moeten zijn in functie van de beoogde finaliteit en de impact op de belangen van de betrokkene. Een onvoldoende ernstige registratiereden is disproportioneel (bv. bij een geringe huurschuld);
- limitatief moeten worden opgesomd;
- objectief moeten zijn (bv. een bepaald bedrag is onbetaald, niet de persoon is 'onbetrouwbaar'). Dit is onder meer van belang voor de uitoefening van het recht op bezwaar (zie hierna);
- uiting moeten geven aan een vermoeden van onschuld. Registratie is de uitzondering. Indien onduidelijk is of aan de registratieredenen is voldaan, moet de betrokkene het voordeel van de twijfel krijgen<sup>416</sup>.

### 5.3.3 Gronden voor een rechtmatige verwerking

Voor de verwerking van persoonsgegevens is een verwerkingsgrond nodig. De AVG maakt daarbij een onderscheid tussen 'gewone' persoonsgegevens, gevoelige persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens.

- **Gewone persoonsgegevens:** voor de verwerking van gewone persoonsgegevens voorziet de AVG zes mogelijke verwerkingsgronden (artikel 6 AVG). Het gaat meer bepaald om:
  - toestemming;
  - noodzakelijkheid voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is (contractueel), of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen (precontractueel);
  - noodzakelijkheid om te voldoen aan een wettelijke verplichting (voor private actoren);
  - noodzakelijkheid om de *vitale belangen* van de betrokkene, of van andere natuurlijke personen, te beschermen<sup>417</sup>;
  - noodzakelijkheid voor de vervulling van een taak van *algemeen belang* of van een taak bij de *uitoefening van het openbaar gezag* dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (voor publieke actoren (of private actoren die belast zijn met een taak van algemeen belang);
  - noodzakelijkheid voor de behartiging van de *gerechtvaardigde belangen* van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen<sup>418</sup>.
- **Gevoelige persoonsgegevens:** de verwerking van gevoelige persoonsgegevens dient onder striktere voorwaarden te verlopen. De Europese regelgever oordeelde immers dat gevoelige persoonsgegevens grotere risico's met zich meebrengen voor wat betreft de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene en die daarom een specifieke bescherming nodig hebben<sup>419</sup>. Verwerking is daarom principieel verboden, tenzij wanneer het gaat om een verwerking in het kader van een van de (limitatief) voorziene uitzonderingen (artikel 9 AVG). Het gaat daarbij deels om een

<sup>416</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 13-14.

<sup>417</sup> De AVG spreekt hierbij over de bescherming van een belang dat voor het leven van de betrokkene of dat van een andere natuurlijke persoon essentieel is. Bovendien mag op deze verwerkingsgrond alleen beroep worden gedaan wanneer andere verwerkingsgronden kennelijk niet mogelijk zijn. De drempel ligt dus vrij hoog. Zie: overweging 46 AVG.

<sup>418</sup> Dit in het bijzonder wanneer de betrokkene een kind is. Hier gaat het om een proportionaliteitstoetsing: de verwerking is toegelaten wanneer de belangen van de ene partij opwegen tegen die van de andere. Bij de concrete beoordeling hiervan zal ook rekening worden gehouden met de redelijke verwachtingen die de betrokkene kon hebben, bekeken vanuit zijn band met de verwerkingsverantwoordelijke. In elk geval is een zorgvuldige beoordeling geboden om te bepalen of sprake is van een gerechtvaardigd belang, alsook om te bepalen of een betrokkene op het tijdstip en in het kader van de verzameling van de persoonsgegevens redelijkerwijs mag verwachten dat verwerking met dat doel kan plaatsvinden. Zie: overweging 47 AVG.

<sup>419</sup> Overweging 51 AVG.

verdere afbakening van de geschetste verwerkingsgronden<sup>420</sup> en om specifieke gronden die verband houden met de aard van de bedoelde gegevens<sup>421</sup>, naast een algemene uitzondering voor verwerking door (of onder de verantwoordelijkheid van) personen die gebonden zijn door een beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht<sup>422</sup>.

- **Strafrechtelijke persoonsgegevens:** voor strafrechtelijke persoonsgegevens is er tevens een striktere regulering. Verwerking is voor dit type persoonsgegevens in principe alleen mogelijk onder toezicht van de overheid of wanneer een nationale wet hieromtrent in een specifieke regeling voorziet<sup>423</sup>. In België voorziet artikel 10 van de Wet Bescherming Persoonsgegevens hierbij dat strafrechtelijke persoonsgegevens (onder meer) kunnen worden verwerkt onder voorwaarde dat de verwerking *'noodzakelijk is voor redenen van zwaarwegend algemeen belang voor het vervullen van taken van algemeen belang die door of krachtens een wetgevende akte zijn vastgesteld'*<sup>424</sup>. De verantwoordelijke moet ook een lijst opstellen van de categorieën van personen die toegang hebben tot de gegevens, met een beschrijving van hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de beoogde gegevens<sup>425</sup>. De aangewezen personen moeten tevens door een wettelijke of statutaire verplichting, of een evenwaardige contractuele bepaling, ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen<sup>427</sup>.

In de praktijk wordt daarbij vaak een beroep gedaan op de grondslag van gerechtvaardigde belangen (bijvoorbeeld het vermijden van wanbetaling). Ook een lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars zou op deze grondslag kunnen worden geschraagd, of toch indien private actoren optreden als verwerkingsverantwoordelijke<sup>428</sup>. Wanneer de lijst wordt beheerd door een publieke instelling, dient veeleer de verwerkingsgrond van uitvoering van een taak van algemeen belang te worden toegepast. Het type organisatie dat de opdracht krijgt om de lijst te beheren, speelt dus een rol<sup>429</sup>. Wanneer strafrechtelijke gegevens (bv. over krotverhuur) in de lijst worden opgenomen, zal er bovendien steeds een decretale basis moeten worden uitgewerkt, net als dat het initiatief zal moeten beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang. Ook wanneer private actoren de databank zouden beheren, is in dat geval een decretale basis noodzakelijk.

### 5.3.4 Rechten van de betrokkenen

Een rechtmatige gegevensverwerking veronderstelt de eerbiediging van een ruim aantal rechten ten behoeve van de betrokkene. Deels gaat het om rechten die reeds bestonden onder toepassing van de

---

<sup>420</sup> Bv. de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen. Een tweede voorbeeld betreft de verwerking omwille van vitale belangen: dit is alleen mogelijk wanneer de betrokkene fysiek of juridisch niet meer in staat is zijn toestemming te geven. Zie resp.: art. 9, 2, g) en art. 9, 2, c), AVG.

<sup>421</sup> Bv. de verwerking door stichting of vereniging die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam of binnen activiteiten die kaderen in gezondheidszorg verlenen. Zie resp. art. 9, 2, d) en art. 9, 2, h), AVG.

<sup>422</sup> Art. 9, 3. AVG.

<sup>423</sup> Art. 10 AVG.

<sup>424</sup> Daarnaast gaat het onder meer om verwerking door advocaten of andere juridische raadgevers wanneer het verdedigen van de belangen van hun cliënt dit vereist, net als verwerking van gegevens waarvoor de betrokkene toestemming gaf of van gegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt.

<sup>425</sup> De lijst moet ter beschikking worden gehouden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

<sup>426</sup> In een arrest van 29 juli 2004 vernietigde het Franse Grondwettelijk Hof daarentegen een wet die de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens mogelijk maakte, zonder dat de wet zelf in specifieke en aangepaste garanties voorzag. Het Franse hof oordeelde dat de wetgever deze taak niet kon overlaten aan de uitvoerende macht. Zie: Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 9-10.

<sup>427</sup> Art. 10, §2, eerste en tweede lid, Wet Bescherming Persoonsgegevens.

<sup>428</sup> Voor vastgoedmakelaars komt ook de uitvoering van een wettelijke verplichting in beeld, namelijk de verplichting om de solvabiliteit van de kandidaat-huurder te onderzoeken.

<sup>429</sup> E. DE VRIES & L. MOURCOUS, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 246.



Privacyrichtlijn. De AVG introduceert echter ook nieuwe rechten. Logischerwijze weerspiegelen deze rechten van de betrokkene de basisbeginselen voor verwerking, die als voorwaarden of verplichtingen voor de verwerkingsverantwoordelijke zijn geformuleerd. We focussen hierna vooral op voor de studie relevante aanvullingen en concretisering van de basisbeginselen<sup>430</sup>.

- Recht op transparante informatie: De betrokkene heeft recht op gemakkelijke toegankelijke en goed begrijpbare informatie over de gegevensverwerking. De bewijslast hierbij rust op de verwerkingsverantwoordelijke<sup>431</sup>. Inhoudelijk bepaalt de AVG enkele minimale bestanddelen, met daarbij een onderscheid naargelang de gegevens rechtstreeks of onrechtstreeks werden verkregen van de betrokkene<sup>432</sup>. Het gaat onder meer om de identiteit en contactgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke, bewaartermijnen, enzovoort. Daarnaast moet worden rekening gehouden met het algemene transparantiebeginsel (zie hierboven)<sup>433</sup>, wat onder meer inhoudt dat de betrokkene vooraf, vooraleer de registratiereden zich voordoet, op de hoogte was van de voorwaarden waaronder en gevallen waarin een registratie mogelijk is. Ook wanneer de registratie op de zwarte lijst de reden is om geen overeenkomst aan te gaan met de betrokkene, dient die laatste hierover te worden geïnformeerd<sup>434</sup>. Algemeen wordt ook benadrukt dat dit recht cruciaal is voor de bescherming van de betrokkene, omdat het toelaat om andere rechten uit te oefenen en bijvoorbeeld foutieve gegevens recht te zetten of zich te verzetten tegen de registratie<sup>435</sup>.
- Recht op inzage: dit recht houdt in dat de betrokkene de gegevens die over hem werden verzameld eenvoudig en met redelijke tussenpozen<sup>436</sup> moet kunnen inkijken. De finaliteit is om kennis te nemen van de verwerking en de rechtmatigheid ervan te kunnen controleren. Ook het recht op inzage wordt daarom als cruciaal aanzien om de rechten van de betrokkene te waarborgen<sup>437</sup>.
- Recht op verbetering: op eenvoudig verzoek van de betrokkene dient te worden overgegaan tot correctie of aanvulling van onjuiste of onvolledige gegevens<sup>438</sup>. Voor de Privacycommissie impliceert dit recht ook het recht om relevante betwistingen of opmerkingen in de databank te doen registreren<sup>439</sup>.
- Recht op vergetelheid: de betrokkene heeft in bepaalde gevallen een recht om uit de databank te worden gewist. Het gaat onder meer om gevallen waarin de gegevens niet langer nodig zijn voor het doel van de verwerking; wanneer de verwerking onrechtmatig is; of indien bezwaar wordt gemaakt en er geen dwingende verwerkingsgronden zijn die voorrang krijgen<sup>440</sup>.
- Recht op beperking van de verwerking: Dit recht komt neer op een (tijdelijk) afschermen van de gegevens, die mogelijk is in door de AVG omschreven situaties, zoals wanneer de juistheid wordt betwist of wanneer de betrokkene bezwaar heeft gemaakt tegen de verwerking<sup>441</sup>.
- Recht op bezwaar: de betrokkene heeft een algemene mogelijkheid om omwille van 'bijzondere persoonlijke redenen' bezwaar te maken tegen de verwerking, op voorwaarde dat die verwerking

---

<sup>430</sup> Een in het kader van deze studie niet vermeld recht is de overdraagbaarheid van de gegevens. Dit is de mogelijkheid om gegevens, voor zover de verwerking berust op toestemming of een overeenkomst, terug te krijgen en over te dragen aan een derde. Voor het beoogde beleidsinitiatief lijkt dit echter niet relevant.

<sup>431</sup> Art. 5, 1), a), 12-14 en overwegingen 39, 58 en 60 AVG.

<sup>432</sup> Resp. art. 13 en art. 14 AVG.

<sup>433</sup> Er moet zodoende aandacht zijn voor de registratieredenen, de mogelijkheid tot schrapping, enzovoort. De betrokkene moet eveneens op de hoogte worden gebracht van het feit dat hij werd geregistreerd.

<sup>434</sup> E. DE VRIES & L. MOURCOUS, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 247.

<sup>435</sup> Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, *Working Document on Blacklists*, 5 en 12. In de praktijk vertaalt dit recht zich (echter) concreet in een privacyverklaring die wordt bezorgd aan de betrokkene. Zie: A. FOCQUET & E. DECLERCK (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 82.

<sup>436</sup> Ook het recht op inzage is namelijk geen absoluut recht. Hetzelfde geldt voor andere rechten, zoals het recht op verbetering of op vergetelheid, die ook op een redelijke wijze moeten worden uitgeoefend.

<sup>437</sup> Overweging 63 AVG en Artikel 29 Werkgroep voor Gegevensbescherming, *Working Document on Blacklists*, 5.

<sup>438</sup> Art. 5, 1), d), art. 16 en overwegingen 39, 59, 65 en 73 AVG.

<sup>439</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 19.

<sup>440</sup> Art. 17 en overwegingen 65, 66 en 68 AVG.

<sup>441</sup> Art. 18 en overweging 67 AVG.

gebaseerd is op het algemeen belang of het gerechtvaardigd belang van de verwerkings-verantwoordelijke. De betrokkene moet daartoe redenen aanhalen die met zijn specifieke situatie verband houden. Zolang niet duidelijk is dat de nagestreefde belangen zwaarder doorwegen dan de belangen van de betrokkene, moet de verantwoordelijke de verwerking stopzetten. Het is aan de betrokkene om aan te tonen dat nagestreefde belangen zwaarder doorwegen<sup>442</sup>. De AVG voorziet dus in feite in een omkering van de bewijslast in het voordeel van de betrokkene.

- Recht op een menselijke tussenkomst bij geautomatiseerde besluiten: de betrokkene heeft het recht om niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op basis van geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit, waarvan voor hem rechtsgevolgen verbonden zijn of die voor hem aanmerkelijke gevolgen kunnen creëren. De betrokkene heeft het recht een menselijke tussenkomst te eisen<sup>443</sup>. Dit betekent bijvoorbeeld dat het verhuurproces, met een verwerking van kandidatengegevens, niet volledig automatisch kan verlopen. Kandidaten kunnen steeds vragen om hun dossier 'handmatig' te bekijken.

De Wet Bescherming Persoonsgegevens voegt hieraan toe dat, wanneer de persoonsgegevens in een rechterlijke beslissing of een gerechtelijk dossier zijn opgenomen of in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en procedures worden verwerkt, deze rechten worden uitgeoefend overeenkomstig het nationaal procesrecht<sup>444</sup>. Dit bijvoorbeeld om te voorkomen dat de betrokkene sporen van criminaliteit zou wissen.

### 5.3.5 Plichten van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker

#### 5.3.5.1 Verwerkingsverantwoordelijke

De verwerkingsverantwoordelijke is diegene die, al dan niet samen met anderen, het doel en de middelen van de verwerking bepaalt. Het kan gaan om een natuurlijke persoon, een rechtspersoon, maar bijvoorbeeld ook een overheidsinstantie<sup>445</sup>. Ten opzichte van het stelsel van de Privacyrichtlijn zijn de verantwoordelijkheden van deze persoon of instantie sterk uitgebreid. Dit is het logische gevolg van de afschaffing van de aangifteplicht (bij de Privacycommissie), die onder het vroegere stelsel bestond.

In het algemeen is de verantwoordelijke verplicht om 'passende technische en organisatorische' maatregelen te nemen, om te garanderen dat de basisbeginselen van de AVG worden gerespecteerd. Welke maatregelen precies nodig zijn, hangt af van de omstandigheden. Zo wordt de vraag of de genomen maatregelen adequaat zijn voornamelijk beoordeeld vanuit '*de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking*', als ook met '*de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen welke aan de verwerking verbonden zijn*'<sup>446</sup>. De verantwoordelijke moet met andere woorden een risico gebaseerde aanpak hanteren, die verder wordt vertaald in passende maatregelen<sup>447</sup>. Omwille van de 'verantwoordingsplicht' (zie eerder) zal de verantwoordelijke ook moeten kunnen aantonen dat de beginselen van de AVG worden gerespecteerd. Onder meer de aanleg van een dataregister en het voeren van een vaste verwerkingspraktijk zijn hierbij belangrijk.

---

<sup>442</sup> Overwegingen 69 en 70 AVG en I. DE POORTER, 'De 'GDPR' of Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – een algemene inleiding', in INSTITUUT FINANCIËEL RECHT (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 477.

<sup>443</sup> Art. 21 en overwegingen 50, 59, 69, 70 en 73 AVG.

<sup>444</sup> Art. 16 Wet Bescherming Persoonsgegevens en *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3126/1, 40-41.

<sup>445</sup> A. FOCQUET & E. DECLERCK (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 26 ev.

<sup>446</sup> Bijvoorbeeld opleiding en informatie aan medewerkers, het aanduiden van een DPO, opstellen en hanteren van interne procedures bij datalekken, interne en externe audits uitvoeren, enzovoort.

<sup>447</sup> Overweging 74 t.e.m. 77 AVG.

Daarnaast legt de AVG enkele specifieke verplichting op:

- Data Protection Officer (DPO): in bepaalde gevallen, zoals wanneer de verwerking wordt verricht door een overheidsorgaan of betrekking heeft op bijzondere categorieën van persoonsgegevens (zie eerder), moet verplicht een DPO worden aangesteld<sup>448</sup>. Die persoon moet over de '*professionele kwaliteiten, deskundigheid en het vermogen*' beschikken om zijn taken te vervullen<sup>449</sup>. Die taken bestaan uit adviesverlening aan de verantwoordelijke en de verwerker, het (intern) toezien op de naleving van de verplichtingen uit de AVG, desgevallend adviseren omtrent effectbeoordelingen (zie hierna) en desgevallend samenwerken met de (externe) toezichthouder<sup>450</sup>;
- register van de verwerkingsactiviteiten ('dataregister'): onder meer wanneer de verwerking een risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van anderen, of wanneer het gaat om verwerking van een bijzondere categorie van persoonsgegevens, is het verplicht om een dataregister bij te houden. Kortweg moet dit register een overzicht bieden van alle verwerkingen, inclusief de doeleinden, de categorieën van persoonsgegevens, de naam van de verantwoordelijke, enzovoort<sup>451</sup>. Ook (gemotiveerde) betwistingen omtrent de verwerkte gegevens hebben hun plaats in het register, om toezicht op de werking van het mechanisme mogelijk te maken<sup>452</sup>;
- effectbeoordelingen of 'Data Protection Impact Assessment' (DPIA): wanneer een bepaalde verwerkingsactiviteit een verhoogd risico meebrengt voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, moet de verwerkingsverantwoordelijke een DPIA uitvoeren alvorens de activiteit kan worden uitgevoerd<sup>453</sup>. Volgens de criteria die Vlaamse Toezichtcommissie hieromtrent hanteert, zal een dergelijke DPIA bij het beoogde beleidsinitiatief nodig zijn<sup>454</sup>;
- meldingsplicht: wanneer zich een 'datalek' voordoet, waarmee een inbreuk op de beveiliging van de persoonsgegevens wordt bedoeld, moet in principe een melding worden gedaan aan de toezichthouder. Bij grote risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkene is tevens een melding nodig aan de betrokkene zelf. De finaliteit is gelegen in het beperken van (verdere) schade<sup>455</sup>.

### 5.3.5.2 Verwerker

De verwerker is diegene die ten behoeve van de verantwoordelijke de gegevensverwerking uitvoert. Ook hier kan het gaan om bijvoorbeeld een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een publieke instantie. De verwerker draagt volgens de AVG een eigen verantwoordelijkheid, met verplichtingen die men moet nakomen bij de gegevensverwerking. Het gaat onder meer om het bijhouden van een dataregister, het melden van inbreuken, medewerking verlenen aan de toezichthouders, enzovoort.

Daarnaast legt de AVG op om tussen de verantwoordelijke en de verwerker een gegevensverwerkingsovereenkomst te sluiten. De AVG regelt vrij gedetailleerd de inhoud van deze overeenkomst<sup>456</sup>.

Voor een verwerker is het belangrijk om de verplichtingen die hieruit voortvloeien te respecteren, omdat hij anders rechtstreeks kan worden aangesproken voor de schade die uit een onrechtmatige verwerking voortvloeit<sup>457</sup>.

---

<sup>448</sup> Art. 37 en overweging 97 AVG.

<sup>449</sup> De vereiste bekwaamheid van de DPO wordt verder gepreciseerd in art. 39 AVG. Daarnaast zijn er de (gezaghebbende) richtlijnen van Werkgroep 29 (advies van 13 december 2016 over de functionaris van de gegevensbescherming).

<sup>450</sup> Art. 39 AVG.

<sup>451</sup> Art 30 AVG en Aanbeveling 06/2017 van 14 juni 2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende het Register van de verwerkingsactiviteiten.

<sup>452</sup> Advies Omkadering Zwarte Lijsten, 15.

<sup>453</sup> Art 35, 3) en overweging 91 AVG.

<sup>454</sup> Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, Beslissing nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende de aanneming van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties, 2020, 4.

<sup>455</sup> Art. 33 en art. 34 AVG.

<sup>456</sup> Art. 28, 3) AVG.

<sup>457</sup> Art. 82, 1 AVG.

## 5.4 Kernelementen inzake gegevensbescherming

Het voorgenomen beleidsinitiatief, met noodzakelijkerwijze een verwerking van privacygevoelige persoonsgegevens, valt zowel onder toepassing van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM, art. 22 Gw) als het gegevensbeschermingsrecht (Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)). Beide stelsels vertonen daarbij duidelijke parallellen, al zijn er ook verschillen wat betreft de geboden bescherming. De AVG biedt een meer juridisch-technische, objectieve standaard om te beoordelen of de gegevensverwerking rechtmatig is, die bovendien sterker is geconcretiseerd. Bij de toetsing van wettigheid van een zwarte lijst voor de private huurmarkt lijkt dan ook vooral rekening te moeten worden gehouden met de voorwaarden van de AVG, zoals blijkt uit de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Niettemin voegt het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, als klassiek afweerrecht, bijvoorbeeld wel de vereiste toe van een voorzienbare en toegankelijke wettelijke basis. Ook kan de rechtspraak omtrent dit grondrecht nuttig zijn bij de interpretatie van vereisten uit de AVG, al hebben eerdere uitspraken van het EHRM veeleer betrekking op databanken uit de politionele sfeer.

De AVG zelf geeft uiting aan de klassieke toetsingsvoorwaarden van legaliteit, legitimiteit en noodzakelijkheid. Zo moet de gegevensverwerking gebaseerd zijn op een welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doelstelling (legaliteit), die bovendien moet overeenstemmen met een van de in de AVG vastgelegde verwerkingsgronden (legitimiteit). De noodzakelijkheidsvereiste werkt de AVG uit door beginselen van een rechtmatige gegevensverwerking uit te werken, die ook zijn geconcretiseerd als rechten voor de betrokkene en plichten voor de verwerkingsverantwoordelijke/verwerker, op basis waarvan desgevallend een vordering kan worden ingesteld. Bovendien wordt bij het bepalen van de doelstelling reeds verwacht dat wordt nagaan of de hiermee nagestreefde belangen opwegen tegen het privacybelang en of het beoogde doel niet kan worden gerealiseerd met maatregelen die een minder verregaande inperking betekenen. Voor meer gevoelige persoonsgegevens, zoals omtrent strafrechtelijke veroordeling, moet ook bijkomende voorwaarden zijn voldaan. In grote mate lijkt er dus effectief sprake te zijn van een klassiek toetsingsschema<sup>458</sup>, al is dit anders geconcipieerd en vooral nader geconcretiseerd.

Beginselen, rechten en plichten voor een rechtmatige gegevensverwerking zijn daarbij onder meer de *rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie* (met o.a. een recht op (voorafgaande) informatie); *doelbinding* (met o.a. beperkingen rond verder gebruik van de data); *juistheid* (met o.a. een inzage-recht en een recht op bezwaar, maar ook met de verplichting om redelijke preventieve stappen te zetten om de kwaliteit van de data te borgen); *minimale gegevensverwerking* (waardoor de verwerking beperkt dient te blijven tot wat direct relevant en noodzakelijk is); *opslagbeperking*; en *integriteit en vertrouwelijkheid* (met o.a. een verplichting om oneigenlijke toegang of gebruik van de data te vermijden). Het is daarbij de verwerkingsverantwoordelijke (hier allicht: de Vlaamse overheid) die de 'passende technische en organisatorische' maatregelen moet nemen om de AVG-beginselen te verzekeren, naargelang de omstandigheden. De verwerkingsverantwoordelijke heeft daarbij ook een verantwoordingsplicht, zodat hij actief moet kunnen aantonen dat de AVG wel degelijk wordt gerespecteerd. Hoe deze beginselen moeten worden uitgevoerd, wordt in de AVG echter niet gepreciseerd.

Voor de concrete uitwerking hiervan kan de Vlaamse overheid evenwel inspiratie halen uit bestaande initiatieven in binnen- en buitenland. We verwijzen daartoe naar het vierde deel van dit rapport, waar concrete voorbeelden werden omschreven. Tegelijk kwamen in dit vergelijkende deel aandachtspunten aan het licht die onder meer verband houden met eigenheden van de huurmarkt, zoals de organisatiegraad en structuur ervan (het grote aantal niet-professionele spelers) en de aard van de betrokken diensten. Dit heeft onder meer impact op de organisatie van de toegang tot de databank,

---

<sup>458</sup> Zie deel 2.3.

het recht op informatie en de risico's op oneigenlijk gebruik van de databank. Wat de toegang tot de lijst betreft, wordt bijvoorbeeld aangenomen dat hoe groter de reikwijdte is (omwille van de grootte van de doelgroep en het geografische bereik), hoe zwaarder het nagestreefde doel zal moeten wegen, gezien de grotere inmenging op het recht op privacy<sup>459</sup>.

De beginselen van doelbinding, juistheid en verantwoording onderschrijven dan weer vooral het belang van de kwaliteit van de data en het mechanisme dat aan een registratie op de zwarte lijst ten grondslag ligt. We verwijzen hieromtrent naar het derde deel van het rapport. Volgens de Privacycommissie moet men er bij de uitwerking van registratiecriteria meer algemeen over waken dat deze criteria *duidelijk en precies* zijn; *proportioneel* zijn in functie van het beoogde doel; *limitatief* worden opgesomd en *objectief* zijn. Ook wees de Privacycommissie in het verleden op het belang van data die door een tegensprekelijke procedure zijn geobjectiveerd.

---

<sup>459</sup> E. DE VRIES & L. MOURCOUS, 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 250.

## 6. KWALITATIEF LUIK: CONSULTATIE VAN ACTOREN OP DE PRIVATE HUURMARKT

In dit deel van het rapport schetsen we de resultaten van een bevraging van actoren op de Vlaamse private huurmarkt. De focus lag bij aandachtspunten uit eerdere delen van het onderzoek, net als bij de (praktische) uitwerking van het mechanisme van een dynamische lijst en bij de ingeschatte effecten ervan op het terrein. Daartoe namen we negen interviews af met organisaties die huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars vertegenwoordigen (Verenigde Eigenaars, Eigenaarsbond, CIB Vlaanderen, HUURpunt, Vlaams Huurdersplatform, Netwerk tegen Armoede), het (federale) controleorgaan voor de vastgoedmakelaars (BIV), het Interfederaal Gelijkekansencentrum (Unia) en twee vrederechters, zoals door de begeleidingsgroep bij het onderzoek werd bepaald. Met deze ruime bevraging van het middenveld, publieke instellingen en vrederechters willen we de aanwezige kennis optimaal benutten. Voor de interviews werd steeds hetzelfde semigestructureerd interviewschema gehanteerd. Dat schema was opgebouwd uit drie blokken. In een eerste blok kwam het mechanisme van de zwarte lijst aan bod: welke profielen komen in aanmerking? Hoe verloopt de registratie? Wanneer wordt men geschrapt? In een tweede blok werden juridische uitdagingen besproken, zowel wat betreft grondrechten, bevoegdheidsverdeling, als gegevensbescherming. Daarnaast peilden we, op aangeven van de begeleidingsgroep, naar een inschatting van effecten van een dynamische lijst op de private huurmarkt. In dit derde blok dachten respondenten ook na over alternatieve instrumenten met een vergelijkbare doelstelling.

### 6.1 Over de werking van het mechanisme

#### 6.1.1 Afbakening van ‘malafide’ spelers

Uit de beleidsnota Wonen en antwoorden op parlementaire vragen blijkt dat de beoogde dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars zich zou richten op personen die ‘malafide’ zijn. Het is niet de bedoeling dat bijvoorbeeld huurders die hun huur moeilijk kunnen betalen automatisch worden geregistreerd en zo nog moeilijker toegang krijgen tot een woning. Verschillende respondenten maakten daarom in de eerste plaats een onderscheid tussen het begaan van een ‘fout’ (een tekortkoming aan de huurverbintenissen of aan de verplichtingen als vastgoedmakelaar) en de meer enge insteek van ‘malafide’ gedragingen. Bij dit laatste denken respondenten in de eerste plaats veelal aan personen die ‘bedrieglijk’, ‘met de intentie te schaden’ of ‘te kwade trouw’ hun verplichtingen niet nakomen. Het gaat in elk geval om een deelgroep van de groep van personen die fouten begaan, aangezien bijkomend een bepaalde ingesteldheid is vereist. Zowel voor de aanbod- als de vraagzijde verwezen actoren daarbij naar bepaalde profielen die op de private huurmarkt aanwezig zijn en die niet in aanmerking zouden mogen komen voor registratie.

Voor de vraagzijde verwees men zo naar de sterke vertegenwoordiging van groepen met een relatief zwak inkomensprofiel en de betaalbaarheidsproblemen waarmee zij worden geconfronteerd<sup>460</sup>. Daarnaast dacht men aan de doelgroepen (mensen met beperkingen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, psychisch kwetsbaren, enzovoort) waarvoor het welzijnsbeleid net een omslag maakt van residentiële zorgverstrekking naar meer integratie in de samenleving, met huisvesting op de ‘reguliere’ woonmarkt. De actoren wezen met andere woorden op de aanwezigheid van profielen

---

<sup>460</sup> Zie ook deel 3.1.1 en 3.1.2.



die niet altijd in staat zijn om op eigen kracht aan de huurverplichtingen te voldoen<sup>461</sup> en die bovendien zouden worden geconfronteerd met tekorten aan voldoende of aangepaste begeleiding.

*“Bij wanbetaling of gewone huurschade zitten we met lijsten zeer moeilijk. Je kan wanbetalen om verschillende redenen. Het kan slecht gaan, je kan per ongeluk iets beschadigen, je wil iets niet melden omdat je de middelen niet hebt om het te herstellen ... Dan zit je in een moeilijke zone.”* (Eigenaarsbond).

*“Sommigen zijn misschien kwaadwillig, maar bij de meeste personen die vaak verhuizen, niet betalen, ... is dat omdat ze niet weten hoe ze zich anders moeten handhaven. Het is een manier om overeind te blijven, een overlevingsstrategie.”* (HUURpunt).

*“Ook wanneer iemand grote schade in de woning aanbrengt, moet je kijken naar wat er scheelt met die persoon... Je kan je toch de vraag stellen of je die persoon niet psychosociaal moet begeleiden. Je moet niet verwonderd zijn dat wanneer je vroeger allerlei mensen in instellingen opsloot en nu extramurale zorg aanbiedt maar daarin eigenlijk te weinig investeert, dat je dan problemen hebt. En dat is niet alleen op het vlak van wonen hé, dat is op alle domeinen. Maar ga je dat oplossen met een zwarte lijst? Ik denk dat die mensen beter gekend zijn bij psychosociale diensten, dan bij huurders- of verhuurdersverenigingen.”* (Vlaams Huurdersplatform).

*“Volgens de verhuurder zijn dat mensen (met een psychische kwetsbaarheid of een verslavingsproblematiek) die daar (op de private huurmarkt) niet thuishoren. Maar moet je die personen dan op een lijst zetten? Dat gaat misschien te ver. Dat zijn mensen die begeleiding nodig hebben en die is er vaak niet, zeker niet op de private huurmarkt.”* (Verenigde Eigenaars).

*“Voor mensen in armoede, generatiearmoede, is het een structureel gegeven dat ze te weinig geld hebben om de huur te betalen. Ze worden geconfronteerd met schuldeisers, een te beperkte schuldbemiddeling, een te beperkte preventie van schulden, ... als je dan vier keer wordt veroordeeld (in een huurgeschil), dan is dat door hetzelfde probleem, armoede. Bij mensen die met de noorderzon vertrekken, al dan niet met schade aan de woning, moet je je ook de vraag stellen wie zoiets doet. Sommigen zijn misschien malafide, maar in de gevallen die ik ken, zijn die mensen gewoon vertrokken. Dat is vaak uit angst, uit niet weten wat te moeten doen, de situatie niet meer aankunnen en slechte beslissingen nemen. Is dat malafide? Ik denk het niet, of toch niet altijd.”* (Netwerk tegen Armoede).

Ook voor de aanbodzijde verwezen respondenten naar het profiel van de aanwezige spelers, waaronder in het bijzonder het gegeven dat in belangrijke mate oudere, particuliere verhuurders op de markt actief zijn. Daarbij maakte men de inschatting dat een gebrek aan kennis een belangrijke rol speelt bij het begaan van tekortkomingen. Voorts identificeert men aan de aanbodzijde - net als aan de vraagzijde - een groep van personen die met een zekere kennis van zaken de wetgeving overtreedt, maar waarbij de betrokkenen niet noodzakelijk handelen vanuit een ‘slechte’ of ‘kwade’ intentie.

*“Huisjesmelkers bestaan natuurlijk, maar het grote probleem is de onbekendheid met de regelgeving, de Vlaamse wooncode en de technische verslagen. Een gewone verhuurder kent dat niet. Die weet niet hoe streng de regelgeving momenteel is. Die kent de details ook niet. Intussen zal hij bijvoorbeeld wel weten, na zoveel keer in de media, dat hij rookmelders moet plaatsen. Maar hij zal niet weten wat hij moet doen met zijn elektrische installatie of met het onderhoud van de Cv-installatie. Dus zijn*

---

<sup>461</sup> Of die een zekere hinder veroorzaken voor medebewoners in het gebouw. In die optiek verwees men ook naar de tendens waarbij appartementen een steeds groter aandeel van de markt uitmaken.

*ze echt te kwader trouw? Neen, vaak heeft het te maken met onwetendheid, eerder dan geld uit de zakken te willen kloppen met woningen die ongeschikt zijn.” (Vrederechter 1).*

*“Wanneer de volgende generatie (de verhuring) overneemt, horen wij heel vaak zeggen: ‘wat wij daar gevonden hebben, wij zijn beschaamd. Maar ja, 300 euro, daar kan je ook niet veel van verwachten’. Dat zijn mensen die op zich te goeder trouw zijn, of toch niet bewust te kwader trouw. Zij sussen zichzelf, want ‘ze betalen toch ook heel weinig’.” (Verenigde Eigenaars).*

*“Er zijn personen die denken dat ze goed doen, omdat ze merken dat mensen moeilijk aan woning geraken, en die een oudere (kwalitatief slechte) woning goedkoop verhuren. Ze praten dat voor zichzelf goed want ze lossen een probleem op, terwijl ze een woning die niet voldoet toch blijven verhuren.” (HUURpunt).*

Het onderscheid tussen enerzijds ‘gewone’ fouten en anderzijds fouten vanuit een malafide ingesteldheid lijkt in eerste instantie dus op een zekere wijze te kunnen rekenen, in die zin dat respondenten de registratie op een lijst geen passende maatregel vinden voor personen die te goeder trouw handelen.

Voor de afbakening van de groep die te kwader trouw/met malafide intenties handelt, wezen de actoren er dan weer op dat de aanwezigheid van kennis van zaken noodzakelijk is (men overtreedt ‘bewust’ de regelgeving), maar dat dit niet voldoende is om te spreken over een malafide speler. Om als malafide te worden beschouwd, zou er een bijkomende intentie moeten zijn, namelijk het opzet om te schaden en daar zelf voordeel uit te halen. De aanwezigheid van een dergelijk ‘bijzonder opzet’ zou er voor moeten zorgen dat bijvoorbeeld de verhuurder die met goede intenties een gebrekkige woning verhuurt, of de huurder die schade of overlast berokkent vanuit een achterliggende problematiek, niet wordt geregistreerd.

Een evidente vraag is vervolgens hoe die ingesteldheid kan worden aangewezen. Sommige organisaties menen dat recidive - of herhaling van dezelfde of vergelijkbare feiten, waarop men via een procedure (of op andere wijze) is aangesproken - een van de meest voorname *indicaties* is om malafide personen aan te wijzen. Dit lijkt logisch, omdat in die situatie nog moeilijk kan worden aanvaard dat iemand onbewust of bij gebrek aan kennis van zaken de wet zou overtreden. Ook zonder veroordeling kan net het repetitieve karakter waarmee bepaalde handelingen worden gesteld, aldus actoren, een indicatie bieden van een kwaadwillige strategie, net als dat het een strengere aanpak kan verantwoorden<sup>462</sup>. Tegelijk oordeelt men echter ook dat recidive of het repetitieve karakter als criterium problematisch is. Zo is er het praktische probleem van een gebrek aan informatie over het historische handelen van een persoon. Veroordelingen door vrederechters worden bijvoorbeeld niet systematisch bijgehouden en ontsloten. Meer fundamenteel is de kritiek dat ook een eenmalig handelen malafide kan zijn, terwijl herhaalde fouten, omgekeerd, hun grondslag kunnen vinden in eenzelfde, achterliggende oorzaak, die niet noodzakelijk aan de betrokkene te wijten is (bv. een welzijnsproblematiek; cf. de bijkomende vereiste intentie om te schaden of daar zelf voordeel uit te halen).

Onder de respondenten bestaat verder de consensus dat het onmogelijk is om de groep van malafide spelers middels een of meerdere objectieve criteria af te bakenen (zoals verhuring van een woning met bepaalde gebreken, een achterstal met een zekere omvang, enzovoort). De beleidskeuze om een eventuele registratie op een lijst te richten op malafide spelers, impliceert daarom een nood aan een

---

<sup>462</sup> Voor huurders gaf men het voorbeeld van personen die opeenvolgende verhuisbewegingen maken, telkens huurachterstal en huurschade berokkenen, en die dat op korte termijn herhalen zonder hulp te gaan zoeken bij een instantie zoals het OCMW. Voor verhuurders dacht men aan personen die - vanuit het eigen winstbejag - een strategie ontwikkelen waarbij men bijvoorbeeld de waarborg in de hand vraagt en telkens een deel van de waarborg inhoudt zonder gegronde motivatie, of schade aan de woning verhult (bv. telkens overschilderen van schimmelvlekken). De bedenking werd echter ook gemaakt dat herhaling een indicatie kan zijn, maar op zich niet volstaat om met voldoende zekerheid te spreken van een malafide praktijk. Omgekeerd kan ook eenmalig gedrag malafide zijn (bv. huisjesmelkerij).

individueel onderzoek of beoordeling van de ingesteldheid van de betrokkene, rekening houdend met de concrete omstandigheden ('moraliteitsonderzoek'). De bevroegde actoren bevestigden daarbij de analyse uit het literatuuronderzoek, namelijk dat een dergelijke beoordeling op vandaag alleen wordt gemaakt door de strafrechter, in het kader van huisjesmelkerij<sup>463</sup>. Dit betekent in de eerste plaats dat een registratie op een dynamische lijst van malafide spelers in principe niet 'automatisch' zal kunnen verlopen, door de enkele vaststelling dat (een veroordeling omwille van) bepaalde feiten of gedragingen zich voordeed (behalve eventueel bij huisjesmelkerij). Voorts menen actoren dat een dergelijke beoordeling allerm minst een evidente oefening is, zodat het passend is om met een terughoudendheid te werk te gaan. De registratie op een dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars zou daarom betrekking moeten hebben op situaties waarin het malafide karakter kennelijk of manifest duidelijk is.

Uit de interviews blijkt tevens dat de feiten of gedragingen waarbij een dergelijke malafide ingesteldheid zich kan manifesteren erg divers te zijn, waardoor deze bijgevolg moeilijk te omschrijven zijn in regelgeving, of toch niet op een omvattende wijze. Net omdat in de praktijk diverse situaties denkbaar zijn, menen een aantal actoren dan ook dat de meest plausibele werkwijze is om te werken met een open norm, die vanuit concrete, individuele omstandigheden zou worden getoetst. De Eigenaarsbond verwees bijvoorbeeld naar het algemeen rechtsbeginsel '*fraus omnia corrumpit*'. Het voordeel van een dergelijke open norm is in de eerste plaats de toepasbaarheid op een ruim aantal feitelijke situaties. Wat '*fraus*' betreft, gaat het bovendien om een beginsel dat reeds in verschillende rechtsdomeinen wordt toegepast. Het voornaamste nadeel van een open norm is dan weer dat hiermee een zekere rechtsonzekerheid gepaard gaat. Voor de betrokkenen is het niet altijd eenvoudig te bepalen of een bepaalde situatie onder de open norm kan worden gekwalificeerd, onder meer omdat een zekere subjectiviteit bij de toetsing van de bedoelde norm onvermijdelijk is.

Voor CIB Vlaanderen is dit dan ook geen wenselijke situatie. Deze organisatie identificeert als belangrijke randvoorwaarde voor (de wenselijkheid van) het systeem dat het statuut ervan duidelijk is, inclusief welke profielen op de lijst staan en welke niet. CIB Vlaanderen is daarom veeleer voorstander van het beperken van de dynamische lijst tot welbepaalde groepen van personen of welbepaalde feiten die men objectief kan omschrijven. Voor de aanbodzijde denkt CIB Vlaanderen bijvoorbeeld aan (veroordeelde) huisjesmelkers en (veroordeelde) personen die het beroep van vastgoedmakelaar onwettig uitoefenen. De interviews met de diverse actoren bevestigden echter ook dat er voor de vraagzijde geen vergelijkbare situaties (denkbaar) zijn waaruit een malafide ingesteldheid zonder meer blijkt, of waarbij die ingesteldheid door een rechter wordt vastgesteld (zoals bij huisjesmelkerij)<sup>464</sup>.

Het afbakenen van de groep van huurders die in aanmerking komt voor registratie op basis van een meer objectief criterium is zo alleen een optie wanneer de intentie van de Vlaamse Regering wordt verlaten om zich te richten tot malafide personen. Voor CIB Vlaanderen zou een dergelijke werkwijze het voordeel kennen van duidelijkheid<sup>465</sup>. Daartegenover staat in elk geval het nadeel dat alleen die

---

<sup>463</sup> Zie deel 3.3.3.

<sup>464</sup> Zie deel 3.3.3.

<sup>465</sup> CIB Vlaanderen dacht aan het registreren van personen van wie de woninghuurovereenkomst is ontbonden omwille van ernstige verwaarlozing of overlast, vergelijkbaar met geplande wijzigingen in het sociaal huurstelstel (Cf. art. 157 van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 december 2020). Het Vlaams Huurdersplatform meent op haar beurt dat parallellen met het sociaal huurstelstel voorbijgaan aan een verschillende context op de private huurmarkt. Zo is niet de betaalbaarheid gegarandeerd door middel van een inkomensafhankelijke huurprijs en heeft de sociale verhuurder tevens verantwoordelijkheden bij het organiseren van de begeleiding van haar huurders, net als voor wat betreft het garanderen en versterken van de leefbaarheid in de sociale woonwijken. In de privaatrechtelijke verhouding bestaan dergelijke verplichtingen echter niet. De verhuurder is bijvoorbeeld niet aansprakelijk voor een feitelijke stoornis van het huurgenot door medebewoners. Het kunnen uitsluiten van bepaalde personen omwille van bijvoorbeeld eerdere overlast zou alleen logisch zijn indien de verhuurder hieromtrent ook in de private huurverhouding een verantwoordelijkheid zou dragen. Bovendien is de bedoelde maatregel momenteel noch definitief goedgekeurd, noch aan een toetsing door het Grondwettelijk Hof onderworpen.

situaties worden gevat die uitdrukkelijk zijn voorzien. Bovendien zet het verlaten van de focus op malafide spelers (waardoor tevens 'gewone' fouten worden gevat, die zijn begaan zonder malafide ingesteldheid) de proportionaliteit en de juridische haalbaarheid onder druk (zie verder). Om binnen de vooropgestelde marges uit het Vlaams Regeerakkoord te blijven (en de haalbaarheid beter te verzekeren), kan het wel een optie zijn om beide voorwaarden (namelijk het zich voordoen van bepaalde feiten en de aanwezigheid van een bepaalde ingesteldheid) te combineren<sup>466</sup>, zoals overigens ook het geval is bij huisjesmelkerij<sup>467</sup>.

### 6.1.2 Het aanwijzen van te registreren personen

Op vandaag wordt zoals hierboven vermeld alleen bij uitspraken omwille van huisjesmelkerij rekening gehouden met criteria die een malafide ingesteldheid (van verhuurders) enigszins weerspiegelen. Bij alle mogelijke andere veroordelingen of beslissingen - van burgerrechtelijke, administratieve, tuchtrechtelijke en zelfs strafrechtelijke aard - vormt een dergelijke ingesteldheid geen voorwaarde of toetsingsmaatstaf om tot een veroordeling te komen. Alleen bij huisjesmelkerij zou, na een veroordeling, met andere woorden een 'rechtstreekse' registratie op een dynamische lijst mogelijk kunnen zijn, al moet hier zoals vermeld het voorbehoud worden geformuleerd dat het Grondwettelijk Hof het criterium van de eerdere veroordeling mogelijk niet als pertinent zal aanzien<sup>468</sup>.

Onder actoren bestaat verder de consensus dat de registratie op een dynamische lijst zich evenwel steeds zal moeten situeren ná een rechterlijke procedure, zodat de feiten eerst tegensprekelijk kunnen worden vastgesteld en geobjectiveerd, onafhankelijke controle en een afweging omtrent de ernst van de feiten mogelijk is en 'private sancties' worden vermeden<sup>469</sup>. Vanuit deze vertrekpunten werden mogelijkheden verkend om te komen tot beoordelingsmechanisme waarmee malafide spelers op de private huurmarkt kunnen worden aangeduid. Hierna schetsen we deze scenario's, net als de inschatting door actoren omtrent de voor- en nadelen ervan. Het gaat om een beoordeling door een nieuw op te richten administratieve instantie, dan wel een beoordeling door de rechter in het kader van de bestaande procedures.

#### 6.1.2.1 Beoordeling door een Vlaamse administratie of een door de Vlaamse overheid erkende instantie

In een eerste scenario dient een nog op te richten instantie (binnen Wonen-Vlaanderen of een nieuwe, door de Vlaamse overheid erkende organisatie) het al dan niet malafide karakter van bepaalde gedragingen op de private huurmarkt te beoordelen. Als basis zou deze instantie data moeten verzamelen die een beeld geven van mogelijk malafide spelers. Concreet denkt men daarbij aan uitspraken in burgerrechtelijke, administratieve, tuchtrechtelijke en strafrechtelijke procedures waarin werd vastgesteld dat een voor de huurmarkt relevante norm werd geschonden, zoals bij een veroordeling inzake huurschade, een schrapping van het tableau van vastgoedmakelaars of de vaststelling van de ongeschiktheid van de woning.

---

<sup>466</sup> Bv. personen van wie huurovereenkomst wordt ontbonden omwille van ernstige verwaarlozing of overlast, met de intentie om te schaden en daar zelf voordeel uit te halen.

<sup>467</sup> Krachtens art. 433*decies* Sw is er sprake van huisjesmelkerij indien een ruimte ter beschikking wordt gesteld die in strijd is met de wenselijke waardigheid, aan een persoon in een onwettige of precaire administratieve of sociale toestand, waarbij het bijzonder opzet aanwezig is om misbruik te maken van de bijzonder kwetsbare positie van die persoon en daarbij een abnormaal profijt te verwezenlijken.

<sup>468</sup> Zie deel 3.3, met verwijzing naar het arrest nr. 101/2020, B.20.2.

<sup>469</sup> Ook praktisch rijst de vraag op welke data het systeem anders zou kunnen berusten. Anders dan bijvoorbeeld bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren bestaan geen gegevens over bijvoorbeeld de betaalhistoriek van de huurder of over eventueel malafide gedragingen door verhuurders of vastgoedmakelaars. Zie hierover ook deel 3.3.

Om deze data te verkrijgen, kan de bedoelde instantie, mits een decretale grondslag wordt voorzien, deels beroep doen op databanken zoals het strafregister<sup>470</sup> en de lijst van ongeschikt- en onbewoonbare woningen (VIVOO-lijst). Voor een aanzienlijk deel van de relevante data, waaronder in het bijzonder bij uitspraken in huurgeschillen voor de vrederechter, bestaat echter geen vergelijkbare databank of register en zal de Vlaamse overheid nog een doorstroming van deze uitspraken moeten organiseren. Dit zou in theorie kunnen door een verplichting uit te werken voor de griffies om informatie uit te wisselen in functie van de beoogde databank. Rekening houdend met het feit dat de organisatie van de hoven en rechtbanken een federale aangelegenheid is en dat deze opdracht voor de griffies bijgevolg binnen de marges van de impliciete bevoegdheden zou moeten worden georganiseerd (met onder andere de vereiste van een slechts marginale weerslag op de federale bevoegdheid), lijkt het daarbij aannemelijk dat de taak van de griffies beperkt zou blijven tot het doorsturen van vonnissen en dat een verwerking van relevante gegevens door de betrokken Vlaamse instantie gebeurt<sup>471</sup>.

Daarna zou deze instantie, na screening van de verzamelde data, dienen te beoordelen of een bepaald individu ook vanuit een malafide ingesteldheid handelde (en of de begane fouten voldoende zwaarwichtig zijn om een registratie op de lijst te verantwoorden). Bij die beoordeling zou het allicht aangewezen zijn om een zekere prioriteitenlijst te hanteren, zoals door in eerste instantie bijvoorbeeld aandacht te besteden aan recidive (bv. ongeschiktverklaring van opeenvolgende panden van dezelfde eigenaar) of de meest ernstige overtredingen (bv. zeer grote huurschade).

Onder meer omdat in de achterliggende procedures geen rekening wordt gehouden met de ingesteldheid waarmee een norm werd overtreden, zal het feitenrelaas dat opgenomen is in deze beslissingen, vonnissen of arresten doorgaans echter niet volstaan om een beoordeling over de ingesteldheid van de betrokkene te maken. Voorafgaand aan de registratiebeslissing dringt zich zo nog een bijkomende procedure op, waarin tegenspraak wordt georganiseerd en de betrokkenen hun standpunt omtrent de vastgestelde inbreuk(en) uiteen kunnen zetten<sup>472</sup>. Vervolgens zou de bedoelde instantie eventueel kunnen beslissen tot registratie.

Bij dit scenario is het voordeel dat - in theorie - op een ruime manier invulling wordt gegeven aan de doelstelling om malafide actoren te capteren op een zwarte lijst. Alle mogelijke relevante procedures en inbreuken kunnen in principe aanleiding geven tot registratie, waarbij bovendien ook historische gegevens (recidive) een rol kan spelen. Daartegenover staat dat de geïnterviewde actoren bij dit scenario belangrijke nadelen formuleerden. In de eerste plaats bestaat zo de consensus dat dit scenario van de Vlaamse overheid een erg omvangrijke organisatie zou vragen (voor het beheer van de dynamische lijst, maar vooral voor het verzamelen, screenen en beoordelen van de verzamelde data), waarvan de vermoede kostprijs (personeelsinzet) moeilijk zou kunnen worden verantwoord ten opzichte van de ingeschatte meerwaarde van de lijst. Ook bestaat de bekommernis dat een gebrek aan informatie een beoordeling in de praktijk onmogelijk zal maken. Zo wezen HUURpunt, het Vlaams Huurdersplatform en de vrederechters er op dat bij geschillen in huurzaken (voor de vrederechter) veroordelingen bij verstek frequent voorkomen (volgens een oudere schatting 50 à 60% van de geschillen), waardoor de rechter vaak geen informatie heeft over de ingesteldheid van de betrokkene<sup>473</sup>. Het risico lijkt daarbij reëel dat ook de Vlaamse beoordelingsinstantie te kampen zou hebben

---

<sup>470</sup> Vooral huisjesmelkerij en krotverhuur lijken hier relevant. In mindere mate kan ook worden gedacht aan de onwettige uitoefening van het beroep als vastgoedmakelaar. Hierbij is een strafbaarstelling voorzien, maar in de praktijk worden tegen niet-erkende personen vooral maatregelen genomen via de ondernemingsrechtbank, die een bevel tot staking en een dwangsom bij eventuele verdere overtredingen kan opleggen.

<sup>471</sup> Zie ook deel 3.3.

<sup>472</sup> Ook vanuit juridische argumenten lijkt een dergelijke procedure een noodzakelijke voorwaarde. Zie ook deel 3.2.2.4.

<sup>473</sup> Deze bekommernis vormt ook in Spanje een praktische belemmering, waardoor een wettelijk voorziene databank van wanbetalende huurders alsnog niet kon worden geïmplementeerd. Zie deel 4.3.7.

met verstekken, terwijl ook de tegenpartij in deze bijkomende procedure geen persoonlijk belang meer heeft om tijd te investeren in een uiteenzetting van zijn standpunt<sup>474</sup>.

*“In huurzaken zijn er een groot aandeel verstekvonnissen, ik had er deze ochtend nog twee. Maar ik weet dus niet of die persoon te goeder of te kwader trouw is. Als je dus een overheidsinstantie gaat laten oordelen, wat gaat die kunnen afleiden uit zo’n vonnis? Op welke basis ga je in dat geval iemand op de lijst zetten? Dat wordt moeilijk.” (Vrederechter 1).*

*“Ik denk dat het bijna een doodgeboren kind is, als je die verstekvonnissen mee gaat opnemen. Vergis je niet, er zijn er echt heel veel. Het is zoals bij alle schuldvorderingsprocedures: het water staat de mensen aan de lippen, ze laten het schieten en gaan niet naar de rechtbank. Dus we weten niet wat er scheelt.” (Vrederechter 2).*

Verder stelde het Vlaams Huurdersplatform dat dit scenario op gespannen voet zou staan met eerdere beleidskeuzes uit het woninghuurrecht, met name de exclusieve bevoegdheid van de vrederechter - als nabijheidsrechter - voor huurgeschillen (art. 43 Vlaams Woninghuurdecreet) en het principe dat steeds een onafhankelijke, rechterlijke toetsing nodig is vooraleer de huisvesting van een huurder en zijn gezin in het gedrang kan worden gebracht (art. 1762bis BW). Ook actoren aan de aanbodzijde, zoals de Eigenaarsbond, de Verenigde Eigenaars en CIB Vlaanderen, oordeelden dat het tweede scenario, met een beoordeling door de rechter, in elk geval beter aanvaardbaar is.

#### 6.1.2.2 Beoordeling door een rechter

Voor alle bevroegde actoren, met uitzondering van de vrederechters zelf, is het meest realistische scenario dat een beoordeling van de malafide ingesteldheid van een persoon zou gebeuren door een rechter.

*“Wie is gerechtigd om iemand anders malafide te noemen? (...) Je kan dat niet vertalen naar een cijfer, dat lukt niet. Dus iemand moet effectief een subjectieve beoordeling maken van wat er in een concreet geval aan de hand is. Dan kan je alleen een rechterlijke toetsing als goede basis nemen.” (CIB Vlaanderen).*

In dit scenario is het dus ook de rechter die beslist over de (bijkomende maatregel van) registratie op een lijst. Volgens actoren is het logisch dat de rechter die beslissing ambtshalve zou kunnen nemen (dus bv. niet op vordering van een andere partij), wanneer hij in een procedure (bv. een huurgeschil, een procedure wegens krotverhuur) wordt geconfronteerd met een persoon die (manifest) malafide is. Het verlenen van een dergelijke bevoegdheid aan de rechter vereist dat in de regelgeving (bv. Vlaamse Codex Wonen, Vlaams Woninghuurdecreet) een wettelijke grondslag wordt voorzien. De rechterlijke beslissing zou, indien daarin effectief een malafide ingesteldheid wordt vastgesteld, vervolgens worden overgemaakt aan een (Vlaamse) instantie die de dynamische lijst beheert, zodat de persoon effectief wordt geregistreerd en consultatie van de lijst mogelijk wordt, met respect voor de rechten en beginselen uit de AVG-regelgeving (recht op inzage, recht op informatie, enzovoort)<sup>475</sup>.

Geïnterviewde actoren schrijven aan deze piste enkele voordelen toe. Zo is er in eerste instantie de waarborg van een onafhankelijke, rechterlijke toetsing. Dit binnen procedures die, vergeleken met een nieuw beoordelingsmechanisme (scenario 1), bij de betrokkenen beter gekend zijn en waarmee wordt aangesloten bij eerdere beleidskeuzes (bevoegdheid van de vrederechter in huurzaken). De optie om te werken via deze bestaande procedures is bovendien efficiënter, omdat de rechter de betrokkene in

---

<sup>474</sup> In het Belgisch privaatrecht geldt bovendien als een algemeen rechtsbeginsel dat goede trouw bij de uitvoering van overeenkomsten wordt vermoed en dat kwade trouw moet worden bewezen (art. 2268 BW). Een afwijking van dit principe, zoals door een wettelijk vermoeden van kwade trouw in te schrijven bij verstek, lijkt daarentegen moeilijk verantwoordbaar gezien de gevolgen die aan de beslissing tot registratie verbonden zijn.

<sup>475</sup> Zie deel 5.3.



principe reeds voor zich heeft (waardoor o.a. tegenspraak mogelijk is) en hij over zekere middelen beschikt om de situatie in te schatten<sup>476</sup>. Niettemin blijft een Vlaamse instantie nodig om de lijst te beheren en de taak als verwerkingsverantwoordelijke (overeenkomstig het gegevensbeschermingsrecht) op te nemen.

Daarnaast zijn er eveneens nadelen. Zo betekent het inbedden van de registratiebeslissing in rechterlijke uitspraken dat administratieve en tuchtrechtelijke besluiten buiten beeld blijven<sup>477</sup>. Behalve een beperking van het materiële toepassingsgebied van de dynamische lijst (= de types besluiten die tot een registratie aanleiding kunnen geven), betekent dit ook dat de lijst sterker afhankelijk is van het initiatief door private partijen om een procedure op te starten, aangezien de meer proactieve en klachtgebaseerde mechanismen van woningkwaliteitsbewaking en de tucht-werking niet in aanmerking zouden komen (met uitzondering van dossiers op aangeven van de Vlaamse Wooninspectie). Klassieke drempels bij de toegang tot justitie zullen zo vermoedelijk een sterker effect hebben op wie uiteindelijk op de lijst wordt geregistreerd. Omdat burgerrechtelijke uitspraken niet in een databank worden opgenomen (zoals bij strafsancities in het strafregister)<sup>478</sup>, zal de rechter bovendien nauwelijks of zelfs geen rekening kunnen houden met eventuele antecedenten, terwijl het repetitieve karakter volgens actoren een van de meest belangrijke indicaties is van een malafide ingesteldheid<sup>479</sup>. Aansluitend formuleerden sommigen de bedenking dat rechters niet altijd goed vertrouwd zijn met de leefwereld van personen die in armoede leven of die te kampen hebben met een welzijnsproblematiek (al vindt men de vrederechter wel de meest geschikte rechterlijke instantie). Vanuit deze beperkingen schetsten de sectororganisaties dat (ook) rechterlijke registratiebeslissingen - in individuele dossiers - *de facto* beperkt zullen (moeten) blijven tot de meest manifeste situaties.

De geïnterviewde vrederechters sloten zich in grote mate bij deze standpunten aan. Zij formuleerden ook de vrees dat (vrede)rechters zich systematisch zullen onttrekken aan een beoordeling van de ingesteldheid van de betrokkenen, net omwille van het feit dat dit een moeilijke, subjectieve beoordeling vraagt, terwijl een eventuele registratie sterk stigmatiserend en uitsluitend zou werken. Ook wees men er op dat die beoordeling een 'bijkomend onderzoek in het onderzoek' vereist en dat dus bijkomende tijdsbesteding nodig zal zijn. Meer principieel wijst men er, in tegenstelling tot de sectororganisaties, op dat de beoogde beoordeling geen privaatrechtelijke aangelegenheid uitmaakt en dat het bijgevolg niet aangewezen is dat een burgerlijke rechtbank hierover een beslissing zou nemen (dit zou, aldus beide vrederechters, veeleer een opdracht zijn voor een administratieve instantie). Tot slot wees men, net als in scenario 1, op het vaak voorkomen van verstek, zodat de rechter de ingesteldheid van de betrokkene niet kan inschatten.

### 6.1.3 Registratietermijn en schrapping

Naast de vraag naar de mogelijke afbakening van 'malafide' profielen en het mechanisme om deze profielen aan te wijzen, is er de kwestie wanneer of hoe de betrokkenen van de lijst zouden worden geschrapt. De minister voor Wonen wees er namelijk op dat het moet gaan om een 'dynamische' lijst, waarbij het niet de bedoeling is dat betrokkenen voor de eeuwigheid worden geregistreerd.

Omtrent deze kwestie formuleerden de sectororganisaties een aantal mogelijke aanknopingspunten. Het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) stelde bijvoorbeeld dat eerherstel - na schrapping van het tableau van vastgoedmakelaars - ten vroegste mogelijk is na vijf jaar, waarbij de gevolgen van een dergelijke lange periode (waarin het beroep als makelaar niet mag worden uitgeoefend) zouden

---

<sup>476</sup> Een vrederechter gaf het voorbeeld van een expertise naar aanleiding van huurschade, waaruit bleek dat de schade met opzet was aangebracht.

<sup>477</sup> Voor administratieve beslissingen (vooral besluiten tot ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring) werd het tegenargument geformuleerd dat simultaan een burgerrechtelijke vordering voor de vrederechter kan worden ingeleid.

<sup>478</sup> Zie deel 3.3.1.

<sup>479</sup> Tenzij de Vlaamse overheid het bijkomende initiatief ontwikkelt om de data zoals bedoeld in het eerste scenario te verzamelen en beschikbaar te maken voor de rechter.

verantwoord zijn omwille van de finaliteit van de maatregel en door de koppeling aan de ernst van de overtreding<sup>480</sup>. Vanuit die laatste optiek is er dus ook een link naar de afbakening van de beoogde groep van ‘malafide spelers’: de registratietermijn zal sneller als proportioneel kunnen worden aanzien naarmate de Vlaamse overheid deze groep strikt afbakent. Daarnaast zijn de gevolgen voor de betrokkenen van tel, in het bijzonder voor de huurder die door de registratie nog moeilijk toegang zal krijgen tot een woning en het zwaarst zou worden getroffen<sup>481</sup>.

*“Wat de duurtijd betreft ... mensen moeten altijd beroep kunnen aantekenen, zoals voorzien is in de GDPR, maar ook de modaliteiten voor schrapping moeten worden geregeld. Daar zit een gevaar he ... eens iemand op de lijst staat, gaat men een stempel krijgen en dan wordt het moeilijk om nog een pand te vinden. Bij de echt zware gevallen lijkt dat nodig, maar wat zal de term malafide betekenen?” (BIV).*

Ook voor onder meer CIB Vlaanderen is de registratietermijn logischerwijze verbonden aan de reden voor registratie. Daarnaast meent CIB Vlaanderen dat het ook logisch is dat, indien een zekere ingesteldheid leidt tot de bijkomende maatregel van registratie op een lijst, de sanctie van registratie wordt verbonden aan de persoon (en bv. niet aan het pand) en de aanwezigheid van het verzwarend element van malafide intenties. Concreet betekent deze zienswijze dat wanneer een verhuurder een gebrekkige woning verhuurt met malafide intenties, of wanneer een huurder schade toebrengt met deze ingesteldheid, het niet volstaat om de woning te herstellen of de huurschade te vergoeden om een schrapping van de lijst te bekomen<sup>482</sup>.

Vanuit deze logica dient dus in beginsel een vaste, begrensde termijn te worden vastgelegd, rekening houdend met de ernst van de feiten. Dit zou in principe op twee manieren kunnen gebeuren, namelijk door ofwel een regeling in de wet zelf uit te werken (bv. per type gebrek), ofwel het bepalen van die termijn over te laten aan de (vrede)rechter (of aan een administratieve instantie), binnen wettelijk vastgestelde marges.

Daarnaast menen actoren aan de aanbod- en de vraagzijde dat tevens aandacht moet bestaan voor een systeem van tussentijdse of vroegtijdige schrapping van de lijst. De noodzaak van een dergelijk systeem zou samenhangen met de proportionaliteit van de registratie, net als met een zeker recht op vergetelheid, zoals in het gegevensbeschermingsrecht is uitgewerkt<sup>483</sup>. De instantie die een inschatting maakt van het malafide karakter van een bepaald persoon doet dit immers op basis van feiten uit het verleden, maar de gevolgen ervan situeren zich in de toekomst<sup>484</sup>. Tegelijk wijst men echter op praktische moeilijkheden bij de realisatie.

---

<sup>480</sup> De tuchtkamer beschikt over een pallet aan mogelijke sancties die men aan vastgoedmakelaars kan opleggen. Naast de schrapping is het bijvoorbeeld ook mogelijk een tijdelijke schorsing of een blaam op te leggen. De zwaarste sanctie van een schrapping kan men zo voorbehouden voor de meest ernstige dossiers. Ook de Nederlandse protocollen hanteren bijvoorbeeld ‘wegingscategorieën’ om de registratietermijn te bepalen.

<sup>481</sup> Zie ook deel 6.4.1.

<sup>482</sup> Ook formuleerden verschillende actoren, zoals de Eigenaarsbond, Unia, de Verenigde Eigenaars en HURpunt, de bemerking dat het in de praktijk niet realistisch zou zijn van personen in een financieel kwetsbare positie te vereisen dat bijvoorbeeld nog de volledige huurachterstal zouden worden betaald.

<sup>483</sup> Dit recht houdt in dat de betrokkene in bepaalde gevallen een recht heeft om uit de databank te worden gewist, zoals in situaties waarin de verwerkte persoonsgegevens niet langer nodig zijn voor het doel van de verwerking. Ook kan een zekere vergelijking met het strafrecht is mogelijk (‘voorwaardelijke invrijheidstelling’).

<sup>484</sup> Voor dit standpunt kunnen argumenten worden gevonden in arrest nr. 101/2020 van het Grondwettelijk Hof, waar het Hof een regeling uit de Brusselse Huisvestingscode vernietigde vanuit de beoordeling dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen - met recidive - omwille van huisjesmelkerij geen pertinent criterium zijn om een verschil in behandeling te verantwoorden in de burgerrechtelijke verhouding met een nieuwe huurder. Hoewel een verschilpunt is dat de Brusselse regeling in het nadeel werkte van de beschermde partij (de huurder die de keuzemogelijkheid verloor om een vordering tot herstel in te stellen), rijst ook hier de vraag in hoeverre een registratie op grond van historische feiten nog pertinent is ter bescherming van de tegenpartij wanneer de geregistreerde persoon niet langer als ‘malafide’ kan worden aangemerkt.

*“Je kan een gezin hebben met een huurovereenkomst op naam van beide partners, maar waarbij een persoon de dader is en de andere zelf slachtoffer. Als die samenstelling van het gezin er niet meer is, kan je bij wijze van spreken slachtoffer blijven van je vroegere partner.” (BIV).*

*“Zonden uit het verleden rechtzetten, zoals door te bewijzen dat men zijn verplichtingen een aantal jaren is nagekomen, is moeilijk voor bepaalde categorieën van personen (huurders). De vraag is of dat men dat überhaupt nog gaat kunnen bewijzen als men op de lijst staat. Men komt niet meer aan bod voor een woning, want wie gaat je nog willen binnenpakken? Hoe ga je dan bewijzen dat je nadien braaf bent geweest? Dat is een contradictie. Je kan dat niet meer bewijzen.” (Eigenaarsbond).*

Naast het bewijzen van ‘positieve antecedenten’ werd het aanvaarden van begeleiding genoemd als een mogelijkheid om een vroegtijdige schrapping (of ‘schorsing’ van de registratie, gevolgd door een definitieve schrapping na verloop van de ‘vaste’ termijn) te bekomen. Sommige actoren, zoals de Eigenaarsbond en HUURpunt, menen dat zo een meer proportioneel en fijnmaziger systeem kan worden ontwikkeld, omdat niet iedereen over dezelfde kam wordt geschoren en het mogelijk is een tweede kans te krijgen, met tegelijk een beperking van risico’s voor de tegenpartij. Schrapping of schorsing onder voorwaarde van begeleiding (bv. budgetbeheer, woonbegeleiding, psychosociale begeleiding) vinden deze actoren echter ook een kwetsbaar systeem, omdat de betrokkene bijvoorbeeld na het vinden van een woning de begeleiding kan stopzetten (zoals bij de discussie omtrent toewijzing met een begeleidingsovereenkomst in de sociale huur).

Bovendien wezen onder andere HUURpunt en het Vlaams Huurdersplatform op de discussie omtrent de vrijwilligheid in de hulpverlening en op het bestaan van tekorten in de beschikbare begeleidingscapaciteit. Het Vlaams Huurdersplatform meent bovendien dat, hoewel een tussentijdse schrappingsmogelijkheid noodzakelijk is om de proportionaliteit van een dynamische lijst in zijn geheel te bewaken, een dergelijke mogelijkheid onmogelijk kan worden gevat door middel van bepaalde criteria of voorwaarden. Ook voor een eventuele schrapping dringt zich, aldus het Vlaamse Huurdersplatform, bijgevolg een mechanisme op dat geregistreerde personen (periodiek) zou opvolgen, om zo op individuele basis te beoordelen of een malafide ingesteldheid nog langer aanwezig is (en de betrokkene desgevallend te schrappen). Een dergelijke beoordeling overlaten aan het initiatief van de betrokkene vindt men niet aangewezen, omdat het gaat om een erg kwetsbaar publiek. Vanuit dit perspectief zijn aan het beheer van de dynamische lijst bijkomende (overheids)taken gekoppeld.

## 6.2 Over de positie van vastgoedmakelaars

In het vorige deel (6.1) kwamen aspecten van de mogelijke werking van een dynamische lijst aan bod. Op basis van de beleidsintenties uit het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota Wonen zou de lijst daarbij in principe betrekking moeten hebben op zowel huurders, verhuurders als vastgoedmakelaars.

Doorheen de interviews formuleerden respondenten echter meermaals de bedenking dat de positie van makelaars moeilijk vergelijkbaar is met die van huurders of verhuurders. Die te onderscheiden positie houdt verband met het feit dat vastgoedmakelarij een gereguleerde beroepsactiviteit is. Zo schetste men in eerste instantie dat de uitoefening van een professionele activiteit een strengere benadering rechtvaardigt. Alle sectororganisaties wezen echter vooral ook op het bestaan van een systeem van erkenningen en de tuchtwerking in de schoot van het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars. Met het tableau van erkende vastgoedmakelaars bestaat zo een ‘witte’ lijst, binnen een door de federale minister voor Middenstand erkend mechanisme. Die lijst kunnen consumenten (verhuurders, huurders) raadplegen en zou garanties moeten bieden op een professionele, betrouwbare uitoefening van het beroep als vastgoedmakelaar (en als rentmeester)<sup>485</sup>.

---

<sup>485</sup> Zie deel 3.2.1.7.2.

Voor zover de Vlaamse overheid bevoegd zou zijn om maatregelen uit te werken met betrekking tot de groep van vastgoedmakelaars<sup>486</sup>, is het voor organisaties zoals het BIV en CIB Vlaanderen daarbij onduidelijk hoe de verhouding zou zijn tussen de beoogde Vlaamse dynamische lijst en de reeds bestaande (federale) witte lijst van erkende vastgoedmakelaars, die bovendien publiek toegankelijk is<sup>487</sup>. Voor malafide personen is volgens de genoemde organisaties geen plaats op de lijst van erkende vastgoedmakelaars, zodat een bijkomende Vlaamse lijst (met een meer beperkte insteek) geen meerwaarde zou hebben.

*“Dat concept (vastgoedmakelaars op een dynamische lijst van malafide spelers) is heel vreemd. Er zou een witte lijst zijn van diegenen die het beroep mogen uitoefenen en binnen de witte lijst ook nog een aantal malafide spelers? Dan is de logische vraag toch waarom zij het beroep nog zouden mogen uitoefenen? De malafide makelaars willen we er gewoon uit. We streven naar verbetering van het beroep en naar professionaliteit. Vastgoedmakelaars die als malafide worden aangeduid, wat toch een vrij zware term is, horen niet thuis op de witte lijst van vastgoedmakelaars.”* (CIB Vlaanderen).

*“Wij hebben een lijst van erkende vastgoedmakelaars en diegenen die tuchtsancties oplopen, die verdwijnen. Wie niet op lijst staat, is niet erkend, zoals de nepmakelaars die onlangs in de pers kwamen die bemiddelden voor vluchtelingen. Voor erkende makelaars is er één lijst. Zonder registratie op die lijst mag men het beroep niet uitoefenen. Daar moet je (als consument) niet mee samenwerken, want die personen begaan sowieso een strafrechtelijke overtreding.”* (BIV).

Bovendien wordt volgens de huidige methodiek van de tuchtwerking geen rekening gehouden met de subjectieve ingesteldheid van een persoon, of toch niet bij het bepalen of er al dan niet sprake is van een professionele fout<sup>488</sup>. Een andere aanpak vereist een tussenkomst door de federale overheid.

*“De betekenis van de term ‘malafide’ is heel moeilijk te interpreteren omdat die totaal buiten de huidige methodiek van het tuchtrecht valt. Er wordt gekeken naar conformiteit met de wet en de gradatie van de overtreding, rekening houdend met de beroepsreglementering. Dus om dan aan de uitvoerende kamer te vragen om specifiek de term ‘malafide’ te gaan gebruiken, om mensen die zij geschikt zien voor opname op een lijst zo te gaan aanduiden, ik zou niet weten welke instructies daartoe moeten worden uitgeschreven. Laat staan dat dit zou kunnen gebeuren door een beroepsorganisatie of het BIV, want de tuchtprocedure verloopt autonoom. Alleen de federale minister van Middenstand zou dat kunnen.”* (CIB Vlaanderen).

Ook andere actoren, zoals het Vlaams Huurdersplatform, de Eigenaarsbond, de Verenigde Eigenaars en Unia, menen dat het in eerste instantie aan de tuchtwerking van het BIV is om maatregelen te nemen tegen malafide vastgoedmakelaars. Deze organisaties vinden het niet opportuun om de controle op deze groep te versnipperen door een afzonderlijk mechanisme vanop Vlaams niveau. Tegelijk voegde men de nuance toe dat een performante tuchtwerking, in die zin dat er in de praktijk sprake is van effectieve controle en passende sanctionering, logischerwijze een voorwaarde vormt om te kunnen besluiten dat een Vlaams initiatief geen enkele meerwaarde zou betekenen. Naar de ervaring van het Vlaams Huurdersplatform, Unia en de Verenigde Eigenaars focust de controle op vandaag echter vooral op personen die zorgen voor een oneerlijke concurrentie met de beroepsgroep (het beroep wordt onwettig uitgeoefend). Ten opzichte van de beroepsgroep zelf zou, volgens deze

---

<sup>486</sup> Zie deel 6.3.2.

<sup>487</sup> Dit via de website van het BIV. Het instituut meldt dat men tevens de erkenningshistoriek van een bepaalde makelaar kan verkrijgen, zodat ook duidelijk wordt wanneer een persoon al dan niet erkend was (bv. bij een tijdelijke schorsing).

<sup>488</sup> Tijdens het interview met het BIV werd wel geschetst dat de ingesteldheid van de betrokkene wel een rol speelt bij het bepalen van een sanctie. Een vastgoedmakelaar die bewust de beroepsreglementering overtreedt, zoals bij recidive, zou volgens het BIV strenger worden aangepakt. De organisatie gaf zo het voorbeeld van de aanpak van een vastgoedmakelaar die kosten voor bemiddeling zou aanrekenen aan de huurder (wat verboden is) en die dat kort na de inwerking-treding van de wet deed (2008), ten opzichte van de vastgoedmakelaar die dat op vandaag nog steeds zou doen.

organisaties, soms te coulant worden opgetreden<sup>489</sup>. Hoewel ook deze organisaties geen vragende partij zijn voor een dynamische lijst van vastgoedmakelaars, koppelen zij dit standpunt daarom wel aan een vraag naar transparantie en 'toezicht op het toezicht' met betrekking tot de tuchtwerking.

## 6.3 Over juridische aandachtspunten

### 6.3.1 Grondrechten

In het tweede en vijfde deel van deze studie kwam aan bod dat een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars een inmenging kan vormen op fundamentele rechten en vrijheden, waaronder het grondrecht op wonen; het recht op eerbiediging van eigendom; het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel; de vrijheid van handel en nijverheid; en het recht op eerbiediging van het privéleven (informationele privacy).

Niet elke inmenging is evenwel ongeoorloofd (en dus vernietigbaar door het Grondwettelijk Hof): onder bepaalde voorwaarden is een beperking van fundamentele rechten en vrijheden mogelijk. Kortweg komen deze voorwaarden neer op de vereisten van een legitiem doel, een wettelijke basis en de noodzakelijkheid in een democratische samenleving, waarbij deze laatste voorwaarde verder wordt geconcretiseerd door de vereisten van pertinentie, proportionaliteit en subsidiariteit<sup>490</sup>. In de literatuurstudie merkten we op dat de Vlaamse overheid vooral aandacht lijkt te moeten besteden aan de subsidiariteits- en proportionaliteits-vereiste, aangezien het vooral deze elementen zijn die tot de juridische ontoelaatbaarheid van het initiatief dreigen te kunnen leiden. Ook de bevroegde actoren wezen in het bijzonder op deze twee voorwaarden.

#### 6.3.1.1 Proportionaliteit<sup>491</sup>

Omtrent de vereiste van proportionaliteit bestaat onder de bevroegde actoren in de eerste plaats de consensus dat, hoewel een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars *prima facie* de indruk wekt van een gelijkwaardige behandeling voor alle spelers op de private huurmarkt, het vooral de woningzoekende huurder is die de gevolgen van een registratie op de lijst zou ondervinden. Aan de basis ligt de schaarste in bepaalde (onderste) marktsegmenten en een feitelijke ongelijke machtsverhouding<sup>492</sup>, terwijl de woningzoekende nood heeft aan een woning om te voldoen aan een basisbehoefte.

*“De meerwaarde van een zwarte lijst van verhuurders is voor een huurder veel lager. Het is me zelfs niet duidelijk welke consequenties eraan verbonden zouden zijn, aan die registratie. We hadden het daarnet over huisjesmelkerij. Daar zijn consequenties: een veroordeling met sancties, een herstellvordering, ... maar welke bijkomende straf legt men de verhuurder op door hem op een zwarte lijst te plaatsen? Over een vastgoedmakelaar kan je nog zeggen dat er commerciële gevolgen zijn, met wel de bedenking in hoeverre verhuurders zich dat effectief gaan aantrekken, maar dat zal allicht een*

---

<sup>489</sup> In eerder onderzoek kwam deze kwestie eveneens aan bod (zie: J. Verstraete, D. Vermeir, P. De Decker & B. Hubeau, *Een Vlaams antidiscriminatiebeleid op de private huurmarkt. De mogelijke rol van zelfregulering*, Steunpunt Wonen, Leuven, 2017) In deze studie verwezen het BIV en CIB Vlaanderen onder meer naar bewijsmoeilijkheden, de autonome bevoegdheid van de assessor (aangesteld door de minister van Middenstand) en wijzigingen in de tuchtwerking, waardoor de positie van de persoon met een klacht werd versterkt. Een te coulante houding ten opzichte van de beroepsgroep zelf blijkt volgens het BIV althans niet uit het aantal geopende dossiers. In 2019 ging het bijvoorbeeld om 1 427 tuchtdossiers met betrekking tot erkende makelaars ten opzichte van 371 dossiers omtrent onwettige beroeps-oefenaars. Het BIV publiceert gegevens over de tuchtwerking en over de aanpak van illegale vastgoedmakelaars in het jaarverslag, dat beschikbaar is op haar website.

<sup>490</sup> Voor een uitgebreidere bespreking, zie deel 2 van dit rapport.

<sup>491</sup> Bestaat een redelijke verhouding tussen enerzijds de zwaarte van de inmenging op recht of vrijheid van het betrokken individu en anderzijds het gewicht van het belang dat met de inmenging wordt nagestreefd?

<sup>492</sup> Zie deel 3.

*impact hebben. Maar voor een verhuurder? Iemand die echt malafide is, die 700 gebrekkige koten verhuurt in een studentenstad ... die vindt nog jaar na jaar huurders. Die namen (van de betrokken verhuurders) circuleren. Maar wat dan nog. Als je echt malafide bent, ga je er dan van wakker liggen dat je naam ergens vermeld staat? Als huurder is dat wel het geval, want je raakt moeilijker aan een woning ... maar als verhuurder?" (CIB Vlaanderen).*

*"In de dynamische lijst zit geen evenwicht. Het geeft wel een beeld van een evenwicht, want alle partijen kunnen er op komen, maar dat is het niet. De afhankelijkheid van de ene partij (de huurder) ten opzichte van de andere is veel te groot." (HUURpunt).*

Vanuit die vaststelling uitten actoren logischerwijze vooral een bezorgdheid omtrent de zware implicaties van een registratie voor de groep van (kandidaat-)huurders. De sectororganisaties maken bij consensus de inschatting dat een geregistreerde persoon niet meer in aanmerking zal komen op de private huurmarkt, behalve in het grijze of marginale circuit van malafide verhuurders. Door de lange wachttijden in de sociale huisvesting en omwille van (onhaalbare) financiële drempels bij de toegang tot een eigen woning, zijn er immers geen realistische woonalternatieven<sup>493</sup>. Hoewel een juridische beoordeling over het al dan niet disproportionele karakter van de beoogde lijst finaal toekomt aan het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, toonden actoren zich, in het bijzonder door dit gebrek aan alternatieven voor de betrokkenen, dan ook kritisch over de proportionaliteit van een dynamische lijst van huurders.

*"De inbreuk op de rechten van die mensen is een belangenafweging en de impact zal groot zijn. Is zo een zwarte lijst dan wel proportioneel ten opzichte van het nagestreefde belang? In het verzekeringsrecht (waar eveneens een zwarte lijst bestaat<sup>494</sup>) vangt men dat op. Daar heeft men nog altijd het recht op een autoverzekering wanneer men drie keer wordt geweigerd. Dat is een groot verschil met een zwarte lijst op de private huurmarkt ... daar heb je een probleem met artikel 23 (van de Grondwet) (...) We denken allemaal aan praktische oplossingen, maar dan gaan we van de veronderstelling uit dat zo een regeling mogelijk is binnen het grondwettelijk kader. Als ik de disproportie bekijk, rekening houdend met alle feitelijkheden ... dan ga je toch zeggen 'kan dat wel'?" (Eigenaarsbond).*

*"Wanneer men de huurder lange tijd viseert, welke woning kan hij dan nog verwerven? Eens men (ook na de registratietermijn) gekend is als slechte bewoner, geraakt hij niet meer aan een woning. Op die lijst staan is een ongelooflijke stigmatisering ... De Centrale voor Krediet aan Particulieren is nog iets anders, want dan brengt men zichzelf in gevaar. Een lening is ook geen halszaak. Maar een woning is een fundamenteel recht, een grondrecht." (Vrederechter 2).*

*"Iedereen moeten wonen of toch opvang hebben. Akkoord dat er bij wonen overeenkomstige plichten zijn, maar wat als die niet worden uitgevoerd, wat is dan de consequentie? Dakloosheid? (...) Je gaat voor die mensen toch iets moeten doen." (Vlaams Huurdersplatform).*

In de literatuurstudie werd eveneens de analyse gemaakt dat de aandacht van de grondwetgever voor de 'overeenkomstige plichten' van de betrokkene - met onder meer de factor of men te goeder of te kwader trouw handelde - van belang is om de (juridische) marges voor overheidsinitiatieven met betrekking tot het recht op wonen af te bakenen. Een strikte focus op malafide personen is daarbij een argument om eerder te besluiten tot de toelaatbaarheid van een lijst van malafide huurders. Anderzijds haalden we ook aan dat het beoogde initiatief hoe dan ook zal raken aan de kern van het

---

<sup>493</sup> Daartegenover staat de situatie van vastgoedmakelaars en verhuurders: voor zover zij in de praktijk al gevolgen zouden ondervinden van een registratie op de lijst, gaat het voor deze groepen niet om de uitsluiting tot een basisbehoefte. Bovendien behouden zij bv. ook de mogelijkheid om de woning te verkopen of een ander beroep uit te oefenen.

<sup>494</sup> Zie deel 4.2.3.



grondrecht op wonen (de toegang tot een woning), wat een argument vormt om het veeleer als een ontoelaatbare maatregel te aanzien<sup>495</sup>. Actoren wezen op het risico dat de Vlaamse overheid een omvangrijke (en kostelijke) organisatie zou opzetten, waarvan het Grondwettelijk Hof de uitgewerkte regeling zou vernietigen. Logischerwijze is dit risico groter wanneer de Vlaamse overheid de doelgroep bijvoorbeeld ruimer zou afbakenen, omdat het argument van de overeenkomstige plichten in dat geval minder zwaar weegt en de proportionaliteit in het gedrang komt.

#### 6.3.1.2 Subsidiariteit<sup>496</sup>

Aansluitend stelden bepaalde actoren dat huurders en verhuurders een beroep kunnen doen op andere, minder verregaande mechanismen dan een zwarte lijst om hun rechten te doen waarborgen. Het gaat zowel om instrumenten in een precontractuele fase (zoals het opvragen van informatie over het inkomen), als om instrumenten in de contractuele fase met een preventief (bv. proefperiode) of curatief (bv. beroep op de rechter) doel, zoals eerder werd omschreven<sup>497</sup>.

Volgens sommige actoren zal het bestaan van dergelijke minder verregaande instrumenten en procedures bij een procedure voor het Grondwettelijk Hof eveneens een (doorslaggevend) argument vormen om een regeling omtrent een dynamische lijst te vernietigen, gezien de ernstige beperking van het recht op wonen, in combinatie met het bestaan van minder zware alternatieven met een vergelijkbaar doel.

*“Men gaat zeggen dat er andere middelen zijn om verhuurders te beschermen, en andersom ook. Er zijn burgerrechtelijke procedures, men kan beroep doen op ENAC, ... zowel de huurder als de verhuurder hebben middelen om hun recht op wonen en hun eigendomsrecht te beschermen. Middelen die bovendien minder ingrijpend zijn. Ik denk dat een zwarte lijst als disproportioneel zal worden aangemerkt door het Grondwettelijk Hof.” (Eigenaarsbond).*

#### 6.3.2 Bevoegdheidsverdeling

Naast beperkingen vanuit het grondwettelijk kader wezen actoren op beperkingen die voortvloeien uit de bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische, federale staatsstructuur. Twee aspecten zijn voornamelijk van belang.

Ten eerste behoren bepaalde relevante aangelegenheden, waaronder in het bijzonder de materie van vastgoedmakelarij, tot de federale bevoegdheidssfeer. Het BIV en CIB Vlaanderen wezen er zo op dat de Vlaamse overheid niet bevoegd is om in te grijpen in de tuchtwerking. Ook wanneer de Vlaamse overheid bijvoorbeeld een strengere aanpak van onwettige praktijken (of van nepmakelaars) zou willen uitrollen (bv. door een doorstroming van arresten te organiseren van de rechtbank naar de tuchtwerking, of door de ondernemingsrechtbank - met het oog op registratie op een lijst - de bevoegdheid te verlenen om de malafide ingesteldheid van makelaars te beoordelen), is dit een juridisch knelpunt. Voorts is bijvoorbeeld ook huisjesmelkerij een federale strafbaarstelling.

Ten tweede wezen onder meer de vrederechters er op dat ook het procesrecht een federale materie is, die de Vlaamse overheid slechts binnen de marges van haar impliciete bevoegdheden kan betreden. De regeling die de Vlaamse overheid eventueel zou uitwerken, met bijvoorbeeld een ingreep in de werking van de hoven en rechtbanken (zoals door taken op te leggen aan de griffies), dreigt zo op gespannen voet te staan met de marges van de Vlaamse bevoegdheden.

---

<sup>495</sup> Zie deel 2.2.3.1 en deel 2.2.2.3.

<sup>496</sup> Bestaat een alternatieve, minder verregaande oplossing? Kan de overheid haar doel bereiken door maatregelen die een minder verregaande inmenging op rechten en vrijheden betekenen?

<sup>497</sup> Zie deel 3.2.

### 6.3.3 Gegevenbeschermingsrecht

Het gegevensbeschermingsrecht (AVG) voorziet enkele beginselen - met corresponderende rechten en verplichtingen voor de betrokkene en de verwerker/verwerkingsverantwoordelijke - die dienen te worden gerespecteerd bij de verwerking van persoonsgegevens. Van een dergelijke verwerking is bij het aanleggen van een dynamische lijst noodzakelijkerwijze sprake.

Eerder in dit rapport schetsten we om die reden een algemeen kader omtrent de gegevens-bescherming, rekening houdend met onder meer de toepasselijke regelgeving, literatuur en standpunten omtrent zwarte lijsten door de Privacycommissie<sup>498</sup>. Tijdens de interviews brachten we daarbij twee specifieke beginselen aan bod waarover we de respondenten vroegen om vanuit hun expertise te reflecteren, om zo tot een mogelijke concretisering van deze beginselen te komen. Hierbij dient dus ook te worden opgemerkt dat de hierna opgesomde beginselen niet exhaustief zijn. Het is slechts een selectie van de door de Vlaamse overheid, als verwerkingsverantwoordelijk, te respecteren AVG-beginselen die - vanuit de ervaring uit andere sectoren en de kenmerken van de private huursector - vragen oproepen<sup>499</sup>.

#### 6.3.3.1 Beginsel van transparantie

Voor de betrokkene moet de inzameling, het gebruik, de raadpleging of de mogelijke verwerking op enige andere wijze van zijn persoonsgegevens op een transparante wijze verlopen. Bij communicatie hieromtrent moet er tevens aandacht zijn voor de risico's, regels, garanties en rechten die verband houden met de verwerking, net als met de wijze waarop de betrokkene die rechten kan uitoefenen. Hij of zij heeft dan ook een recht op informatie. Concreet houdt dit onder meer in dat, vooraleer de reden tot registratie op een lijst zich voordoet, de betrokkene op de hoogte moet zijn van de voorwaarden waaronder en de gevallen waarin een registratie mogelijk is. Ook wanneer de registratie op de zwarte lijst de reden is om geen overeenkomst aan te gaan met een persoon, dient die laatste - althans volgens bepaalde literatuur - hierover te worden geïnformeerd. Algemeen wordt benadrukt dat transparantie cruciaal is voor de bescherming van de betrokkene, omdat dit toelaat om andere rechten uit te oefenen en bijvoorbeeld foutieve gegevens recht te zetten of zich te verzetten tegen de registratie.

Bij een eerder, vergelijkbaar initiatief door de Verenigde Eigenaars (2002) beoogde men een transparante verwerking te realiseren door de opname van een contractuele clause hieromtrent. Ook voor de Centrale voor Krediet aan Particulieren is dit op vandaag de gebruikte werkwijze. Voor de private huursector zijn aan die werkwijze echter beperkingen verbonden, onder meer door het groot aantal betrokken spelers (de opname van een dergelijke bepaling en controle is moeilijk realiseerbaar).

Een geschikter alternatief, aldus actoren, is om een bepaling omtrent de dynamische lijst in te schrijven in de regelgeving<sup>500</sup> en middels een vulgariserende toelichting (op de website van Wonen-Vlaanderen, zoals het geval is in het Vlaams Woninghuurdecreet<sup>501</sup>) hierover op een laagdrempelige wijze te communiceren. Onder meer de Eigenaarsbond stelde daarbij voor dat een verwijzing naar deze vulgarise-

---

<sup>498</sup> Zie deel 5.3.

<sup>499</sup> Voor een volledig overzicht verwijzen we naar deel 5 van het rapport.

<sup>500</sup> Voor huurders en verhuurders lijkt een decretale grondslag relatief eenvoudig te kunnen worden gerealiseerd met respect voor de Vlaamse bevoegdheidsfeer (woninghuur, huisvesting). Voor de groep van vastgoedmakelaars is hier echter opnieuw een knelpunt dat vastgoedmakelarij een federale aangelegenheid is.

<sup>501</sup> Zie: art. 10 Vlaams Woninghuurdecreet. Het alternatief van verplichte bijlagen bij het contract, zoals onder het federale woninghuurrecht, wenst men te vermijden, omwille van het bijkomende papierwerk en omdat dit - onterecht - de indruk zou wekken dat een eventuele registratie berust op wilsovereenstemming.

rende toelichting zou worden aangemerkt als een minimaal bestanddeel van de woninghuurovereenkomst, in de zin van artikel 8 Vlaams Woninghuurdecreet<sup>502</sup>.

Over de registratiebeslissing zou vervolgens kunnen worden gecommuniceerd door een afzonderlijke, individuele kennisgeving vanuit de nieuw op te richten Vlaamse instantie, dan wel door hieraan aandacht te besteden in de rechterlijke uitspraak, die in elk geval aan de betrokkene wordt betekend (deel 6.1.2, resp. scenario 1 en 2).

De realisatie van informatieverstrekking over de registratie als reden tot contractweigering, is in de praktijk van de private huurmarkt echter moeilijker realiseerbaar. Hoewel dit deel zou kunnen uitmaken van een decretale regeling, als verplichting voor de tegenpartij, zal de naleving immers moeilijk te controleren zijn.

### 6.3.3.2 Beginsel van doelbinding

De rechtmatigheid van de gegevensverwerking hangt samen met de achterliggende doelstelling van deze verwerking. Aan de hand van dit doel wordt dat de evenredigheid ten opzichte van het privacybelang van de betrokkene getoetst. Nadat de gegevens werden verzameld, mogen zij bovendien slechts verder worden verwerkt indien de (bijkomende) verwerking verenigbaar is met het doel van de aanvankelijke verwerking.

Voor een zwarte lijst brengt dit beginsel twee uitdagingen mee. In eerste instantie is er een mechanisme nodig om de toegang tot de lijst (wie kan de lijst consulteren?) te beperken tot diegene die daartoe een gerechtvaardigd belang heeft. Gezien de doelstelling van de lijst (informatie over de betrouwbaarheid van de tegenpartij beschikbaar maken in de precontractuele fase van het (ver)huurproces) dient een consultatie zo in elk geval beperkt te blijven tot (kandidaat-)huurder, verhuurder of eventueel de vastgoedmakelaar die bij de verhuring van een woning betrokken is<sup>503</sup>.

Bovendien zal de proportionaliteit van het nagestreefde belang ten opzichte van de inmenging op het privacybelang beter gewaarborgd zijn naarmate een consultatie van de lijst pas later in het proces mogelijk is, namelijk op het moment dat de interesse om te contracteren meer concreet is (dus bijvoorbeeld niet: stelselmatig, voor elke kandidaat die zich aandient, want voor kandidaten die uiteindelijk geen interesse hebben (of om andere redenen niet worden weerhouden) heeft men geen belang meer bij de inmenging op de privacy). In het verleden oordeelde de Privacycommissie zo dat het onrechtmatig is om gegevens met grotere privacy gevoeligheid reeds bij het begin van het verhuurproces op te vragen<sup>504</sup>. De proportionaliteit van de maatregel van een dynamische lijst hangt bijgevolg ook samen met de fase van verhuurproces waarbij een beroep op de lijst mogelijk is.

CIB Vlaanderen wees er daarbij op dat die principes op gespannen voet staan met een marktlogica, omdat de partijen (de verhuurder en de vastgoedmakelaar) er net (economisch) belang bij hebben om ongeschikte kandidaten zo vroeg mogelijk in het proces af te wijzen, aangezien op die manier bijvoorbeeld geen tijdsinvestering meer nodig voor een plaatsbezoek (zie verder). De vraag om al in een relatief vroeg stadium beroep te kunnen doen op de dynamische lijst, lijkt echter moeilijk verzoenbaar met de (heersende) interpretatie die binnen het verhuurproces aan het recht op privacy wordt verleend door de rechtsleer, de Privacycommissie en de Vlaamse overheid<sup>505</sup>. Om die reden werd bij

---

<sup>502</sup> Op die manier wordt gegarandeerd dat de betrokkene vooraf op de hoogte is van de mogelijkheid tot registratie. Tegelijk brengt een dergelijke regeling belangrijke gevolgen mee: (a) de lijst kan logischerwijze alleen werken voor nieuwe contracten, waarin de bedoelde vermelding is voorzien; (b) er is een regeling nodig voor gevallen waarin de partijen aan deze vermelding verzuimen.

<sup>503</sup> In andere sectoren werd een lijst die voor een te ruim publiek toegankelijk was bijvoorbeeld vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Zie deel 4.2.3.

<sup>504</sup> Aanbeveling nr. 01/2009 van 18 maart 2009 betreffende de verwerking van gegevens van kandidaat-huurders (SE/08/128).

<sup>505</sup> Zie bv. de memorie van toelichting bij het Vlaams Woninghuurdecreet: *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1612/1, 27.

de interviews in de eerste plaats de focus gelegd op een mechanisme dat zich eerder in een latere fase van het proces (vlak voor het sluiten van de overeenkomst) zou situeren<sup>506</sup>.

Een concrete piste om een rechtmatige toegang te organiseren, was dat een vastgoedmakelaar, huurder of verhuurder ontwerp van huurovereenkomst zou moeten voorleggen vooraleer hij de lijst kan consulteren (zoals bij het initiatief door de Verenigde Eigenaars in 2002), met als bijkomende (kwaliteits)vereiste dat het ontwerp minimaal reeds de gegevens opgesomd in artikel 8 Vlaams Woninghuurdecreet zou moeten bevatten<sup>507</sup>. Onder de sectororganisaties bestaat echter de consensus dat dit geen wenselijke piste is, vooral omdat een effectieve controle onrealistisch zou zijn<sup>508</sup>. Anders dan bijvoorbeeld bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren<sup>509</sup> zijn de spelers die de databank kunnen consulteren immers geen erkende professionals (behalve in het geval van vastgoedmakelaars), maar een groot aantal particuliere huurders en verhuurders. De lage organisatiegraad van de huursector bemoeilijkt zo een vorm van controle op de toegang tot het bestand. Daarenboven zou men met de vereiste van een ontwerphuurovereenkomst administratieve lasten (het opmaken ervan) en mogelijke vertraging bij de verhuring creëren<sup>510</sup>. Het alternatief om bijvoorbeeld het aantal consultaties per verhuring kwantitatief te beperken, vinden actoren evenmin aangewezen, omdat controle eveneens moeilijk is, een dergelijk criterium arbitrair is en een pervers effect kan zijn dat er net wordt aangemoedigd om stelselmatig het maximaal aantal mogelijke consultaties te benutten.

De meeste valabele optie lijkt daarom, aldus de sectororganisaties, dat de betrokkene aan de tegenpartij toestemming zou verlenen om de dynamische lijst te consulteren<sup>511</sup>. Volgens de actoren aan de aanbodzijde zou dit althans een praktisch werkbaar oplossing zijn<sup>512</sup>. Tegelijk zijn hier opnieuw nadelen verbonden. Zo menen respondenten dat het binnen de feitelijke machtsverhoudingen op de private huurmarkt weinig realistisch is dat een kandidaat-huurder, door toestemming te vragen aan de verhuurder, een beroep zal kunnen doen op de dynamische lijst. Omgekeerd zal de kandidaat-huurder druk ervaren om stelselmatig (en van bij het begin van het huurproces) een uittreksel voor te leggen of toestemming te verlenen, aangezien hij anders het risico loopt een concurrentieel nadeel te ondervinden ten opzichte van andere kandidaten<sup>513</sup>. Zo wordt het denkbaar dat kandidaten, die hun toestemming niet verlenen, worden uitgesloten omdat zij - rechtmatig - gehecht zijn aan de eigen privacy en niet van bij het begin van het proces gevoelige gegevens willen overmaken. Een geheel adequate oplossing voor het organiseren van de toegang tot de lijst werd tijdens de interviews (of uit voorbeelden in andere landen en sectoren) niet gevonden.

---

<sup>506</sup> Een nuance is dat naarmate de Vlaamse overheid een mechanisme zou uitwerken waarmee effectief pertinent ongeschikte kandidaten worden aangewezen (door de doelgroep adequaat af te bakenen, procedurele waarborgen te voorzien, opvolging en vroegtijdige schrapping mogelijk te maken van geregistreerde personen die niet langer malafide zijn, ...), een consultatie in een vroeger stadium beter aanvaardbaar lijkt. Niettemin blijft het tegenargument bestaan dat ook dan onnodig de privacy wordt beperkt wanneer de persoon in kwestie uiteindelijk geen potentiële kandidaat is, terwijl de registratie op een zwarte lijst hoe dan ook stigmatiserend is, ook buiten het verhuurproces. Vrederechters wezen bijvoorbeeld op het stigmatiserend effect voor de betrokkene en zijn gezin wanneer men in de lokale gemeenschap gekend wordt als 'malafide'.

<sup>507</sup> De identiteit van de partij, de begindatum van de overeenkomst, de exacte duur, het bedrag van de huurprijs en de kosten en lasten, een aanwijzing van de gehuurde ruimtes en een verwijzing naar de vulgariserende toelichting.

<sup>508</sup> Bv. men kan eenvoudig met een model werken, de ontwerpen zouden op volledigheid en authenticiteit moeten worden gescreend, enzovoort.

<sup>509</sup> Zie deel 4.2.1.

<sup>510</sup> Voor het BIV zou het wel nog een logische stap kunnen zijn dat de vastgoedmakelaar naar aanleiding van het onder-tekenen van een bemiddelingsopdracht controleert of de verhuurder op de lijst is geregistreerd.

<sup>511</sup> Middels een modeldocument dat eventueel door de Vlaamse overheid kan worden vastgelegd. Een variante is dat de tegenpartij de lijst niet kan consulteren, maar wel kan eisen dat de betrokkene een (blanco) uittreksel voorlegt. De risico's of mogelijkheden tot een onrechtmatig verder gebruik lijken met een dergelijke uittreksel echter groter.

<sup>512</sup> Bijkomend werd nog de suggestie gedaan om de consultatie van de lijst te doen verlopen via erkende sectororganisaties, als 'buffer' tegen onrechtmatige consultaties. Ook sectororganisaties zullen echter moeten kunnen verifiëren of de toegang al dan niet rechtmatig is.

<sup>513</sup> Zoals bijvoorbeeld bij het Duitse SCHUFA-register. Zie deel 4.3.6.

Een tweede uitdaging die voortvloeit uit het beginsel van doelbinding is de nood aan beperking van het gebruik van de verkregen informatie tot het gebruik waarvoor de gegevens werden verzameld. In andere sectoren wordt deze voorwaarde gerealiseerd door de waarborg dat - een beperkt aantal - professionele spelers in de sector actief zijn en een instantie (bv. FMSA) controle uitoefent<sup>514</sup>. Door de kenmerken van de private huursector, met een erg ruim aantal spelers aan zowel de vraag- als de aanbodzijde, is een dergelijke controle echter moeilijk realiseerbaar. De Vlaamse overheid zou dus wel een geheimhoudingsplicht kunnen opleggen als voorwaarde voor consultatie, maar in de praktijk dreigt dit een papieren tijger te zijn. Voor de sectororganisaties is het meest valabele scenario dat de Vlaamse overheid zou zorgen voor een technische uitwerking waarbij de door de consultatie van de lijst verkregen informatie wordt beperkt tot de bevestiging of een persoon al dan niet is geregistreerd (bv. een 'groene' of 'rode' code), zonder dat het mogelijk is een bewijsstuk te creëren. Onder die voorwaarde schatten respondenten het risico op een onrechtmatig verder gebruik eerder laag in.

## 6.4 Over effecten op het terrein

### 6.4.1 Beperkte meerwaarde voor de bescherming van de belangen van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars

Sectororganisaties maken bij consensus de inschatting dat de meerwaarde van dynamische lijsten in het algemeen beperkt zal zijn. Met betrekking tot een lijst van malafide verhuurders kwam zo reeds aan bod dat huurders door schaarste in (voornamelijk) de onderste segmenten van de huurmarkt in een zwakke onderhandelingspositie staan en feitelijk over weinig keuzemogelijkheden beschikken, aangezien men een dak boven het hoofd nodig heeft. Verschillende actoren wezen er bijvoorbeeld op dat namen van malafide verhuurders onder het huurderspubliek vaak gekend zijn, maar dat zij hun panden toch verhuurd krijgen<sup>515</sup>.

Onder andere het BIV maakt bovendien de inschatting dat een deel van de malafide verhuurders onder de radar van de (vrede)rechter blijft, omdat zij via informele kanalen verhuren aan een kwetsbaar publiek dat niet snel de stap naar justitie zet. Met een dynamische lijst, die gebaseerd is op rechterlijke uitspraken, zou de Vlaamse overheid dus deels naast het net vissen. Ook de vrederechters, het Vlaams Huurdersplatform en het Netwerk tegen Armoede menen dat de vraagzijde veeleer gebaat zou zijn bij proactieve handhaving (van de woningkwaliteit), zoals door het conformiteitsattest te verplichten of door de opsporingscapaciteit van de Vlaamse Wooninspectie te verruimen.

Een lijst van malafide vastgoedmakelaars zou in principe wel enige betekenis kunnen hebben, of toch voor de eigenaar-verhuurder. Door het bestaan van een witte lijst van erkende vastgoedmakelaars, waarvan malafide spelers via een tuchtprocedure in de schoot van het BIV kunnen worden geschrapt, is geen enkele sectororganisatie op de huurmarkt echter overtuigd van de effectieve meerwaarde van een bijkomend initiatief. Onder huurders- en (sommige) eigenaarsorganisaties bestaat alleen een vraag om de controle op de beroepsgroep binnen de huidige tuchtwerking te versterken<sup>516</sup>.

Voor eigenaarsorganisaties en CIB Vlaanderen kan een dynamische lijst van malafide huurders in principe een meerwaarde hebben, namelijk doordat meer informatie beschikbaar zou zijn over de betrouwbaarheid van kandidaat-huurders en eventueel doordat het selectieproces efficiënter kan verlopen (indien men geregistreerde personen onmiddellijk kan uitsluiten). Tegelijk wijzen deze organisaties eveneens op (sterke) beperkingen wat betreft de effectiviteit van het instrument, die in

---

<sup>514</sup> Zoals bijvoorbeeld bij de Centrale voor Krediet aan Particulieren en de lijst van Datassur. Zie deel 4.2.1 en 4.2.1.

<sup>515</sup> Zie deel 6.3.1.1.

<sup>516</sup> Zie deel 6.2.

eerste instantie verband houden met de inschatting dat slechts een gering aantal personen zal worden geregistreerd.

*“Aan een lijst kan zeker een voordeel verbonden zijn, dat staat of valt met de manier waarop je de lijst in de markt zet. Maar de verwoording uit het regeerakkoord is niet realistisch. Je kan niet beloven aan vastgoedmakelaars, verhuurders en huurders dat de overheid met een lijst kan komen die de verhuurrisico's afdekt. Dat geeft een nefaste indruk. De overheid kan (alleen) met een lijst komen waarvan men zegt: 'kijk, we hebben een lijst waarvan we kunnen zeggen dat het tenminste voor die personen (die geregistreerd zijn) niet aangewezen is om ermee in zee te gaan'. En dit op voorwaarde dat de lijst eenvoudig consulteerbaar is. Daarmee bedoel ik niet 'consulteerbaar voor ondertekening van het contract'. Want wat is het nut van een plaatsbezoek met iemand die op de lijst staat?”* (CIB Vlaanderen).

De Verenigde Eigenaars stelden op hun beurt dat men geen vragende partij is om een dynamische lijst in te voeren. Uit ervaring met een eigen initiatief maken de Verenigde Eigenaars op dat de organisatie van een dergelijke lijst een grote investering vraagt, terwijl de resultaten (het aantal registreerde personen) beperkt zijn<sup>517</sup>. Organisaties aan de aanbodzijde, met name het Vlaams Huurdersplatform en het Netwerk tegen Armoede, zijn er eveneens van overtuigd dat de dynamische lijst slechts een beperkt aantal personen zal kunnen capteren.

Die inschatting vloeit in de eerste plaats voort uit het gegeven dat in het grote merendeel van de gevallen sprake is van een goede verstandhouding tussen de contractspartijen<sup>518</sup>, terwijl de groep personen die wel te maken heeft met geschillen wordt beperkt door de focus op personen met een malafide ingesteldheid. Loutere tekortkomingen aan de verbintenissen als huurder of verhuurder volstaan volgens de intenties van de Vlaamse regering niet om op de lijst te komen. Tegelijk maken actoren, waaronder de geïnterviewde vrederechters, de inschatting dat een malafide ingesteldheid slechts in (zeer) kleine minderheid van de geschillen aanwezig is. Een bijkomende filter is te situeren bij het mechanisme dat malafide personen zou aanwijzen. Zo is in elk scenario ten eerste een rechterlijke beslissing nodig op basis waarvan/waarin een malafide ingesteldheid zou worden vastgesteld. De overtuiging leeft daarbij dat het subjectieve criterium van malafide intenties alleen in de meest manifeste situaties met voldoende zekerheid zal kunnen worden aangetoond. Men wijst met andere woorden op een moeilijke bewijslast. Vrederechters wezen daarbij ook op de zware gevolgen van een registratie (waardoor in de praktijk een hogere bewijsstandaard zou worden gehanteerd) en de hoge frequentie van vonnissen bij verstek, waardoor men geen inzicht heeft in de ingesteldheid van de betrokkene (behalve wanneer dit bijvoorbeeld zou blijken uit andere elementen, zoals communicatie met de verhuurder). Daarnaast wordt het aantal geregistreerde personen logischerwijze beperkt doordat het in elk geval zal (moeten) gaan om een *dynamische* lijst, waarvan men na verloop van tijd wordt geschrapt (en waarbij tevens werd beargumenteerd dat een tussentijdse schrapping mogelijk moet zijn om de proportionaliteit van het instrument te bewaken<sup>519</sup>).

Voorts is er de bijkomende beperking dat de registratie pas met een zekere vertraging kan plaatsvinden. De noodzakelijke koppeling - in elk scenario - aan voorafgaande rechterlijke beslissingen betekent immers dat eerst de gebruikelijke rechtsgang moet plaatsvinden, waarna eventueel nog een bijkomende procedure voor een administratieve instantie (cf. scenario 1) en beroepsmogelijkheden volgen<sup>520</sup>. Daarbij lijkt het aannemelijk dat de betrokkene intussen reeds opzoek zal gaan naar een nieuwe woning, waardoor een instrument dat een bescherming in de precontractuele fase wil

---

<sup>517</sup> Bij het (private) initiatief door de Verenigde Eigenaars uit 2002 - dat gericht was op personen met een huurachterstal - werden in totaal 35 personen geregistreerd.

<sup>518</sup> Zie deel 3.1.2.

<sup>519</sup> Zie deel 6.1.3.

<sup>520</sup> Vanuit het AVG-beginsel van 'juistheid' lijkt het logisch dat slechts met uitspraken met kracht van gewijsde zou worden rekening gehouden. Zie: deel 5.3.2.



organiseren in feite te laat komt om de volgende verhuurder te beschermen. Er kunnen met andere woorden situaties ontstaan waarbij pas in de contractuele fase aan het licht komt dat de tegenpartij (intussen) werd geregistreerd op de dynamische lijst. Ook menen actoren dat het systeem kwetsbaar is voor omzeiling. Als voorbeeld verwezen actoren naar de situatie van een koppel dat de overeenkomst sluit op naam van een van beide partners, terwijl de andere partner op de lijst staat geregistreerd. Een ander voorbeeld zijn personen die van de landgrenzen (of de gewestgrenzen) gebruik maken om malafide praktijken uit te rollen, terwijl het initiatief territoriaal beperkt zou zijn tot het Vlaams Gewest.

Voor vastgoedmakelaars is de belangrijkste potentiële meerwaarde dan weer gelegen bij een efficiënter verloop van de selectie tijdens het verhuurproces (het is immers de verhuurder die de uiteindelijke risico's draagt). Concreet zou die efficiëntiewinst moeten worden gerealiseerd door reeds onmiddellijk, van bij de kandidaatstelling, personen te kunnen uitsluiten die op de lijst geregistreerd staan, zodat bijvoorbeeld geen tijdsinvestering nodig is voor een plaatsbezoek. Consultatie van de dynamische lijst in de eerste fase van het verhuurproces lijkt echter moeilijk verzoenbaar met het standpunt dat onder andere de Vlaamse overheid en de Privacycommissie tot dusver hanteerden, namelijk dat het opvragen van privacygevoelige gegevens pas mogelijk is tegen het tijdstip van het sluiten van de huurovereenkomst<sup>521</sup>. Het gevolg is dat de mogelijke efficiëntiewinst voor de vastgoedmakelaar zich niet of beperkt zal realiseren, omdat de makelaar ook met geregistreerde personen de gebruikelijke stappen bij het verhuurproces zou moeten doorlopen. Dit terwijl zijn vergoeding doorgaans gekoppeld is aan het aanbrenge van een geschikte huurder (en bv. niet aan het aantal kandidaten waarmee een plaatsbezoek werd afgelegd).

#### 6.4.2 Risico's op onbedoelde effecten

Doorheen de interviews schetsten respondenten het risico dat de introductie van een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars gepaard zou gaan met onbedoelde effecten. Zo was er een vrij grote eensgezindheid onder actoren aan de vraag- en de aanbodzijde dat een dynamische lijst net zal leiden of bijdragen tot grijze, malafide woonecircuits. Geregistreerde personen zouden in de handen worden gedreven van malafide personen zoals nepmakelaars en huisjesmelkers, omdat zij in het reguliere circuit niet meer zullen worden aanvaard.

*“De lijst van malafide verhuurders wordt voor geregistreerde huurders de immolijst van woningen waar zij nog terecht kunnen.” (HUURpunt).*

*“Een malafide circuit bestaat vandaag ook al. Mensen die op die lijst komen, zijn genoodzaakt om op die manier te werken.” (BIV).*

Daarnaast wezen actoren op risico's die verband houden met onzuivere beoordelingen. Een beoordeling van de 'malafide' ingesteldheid van een persoon is, aldus de sectororganisaties, kortweg niet te vatten in objectieve criteria. Hoewel de Vlaamse overheid kan anticiperen op fouten door de registratie te beperken tot manifeste gevallen, net als door de waarborg van een onafhankelijke, rechterlijke toetsing te voorzien, is het onvermijdelijk dat subjectieve elementen een rol spelen. Daar-teenover nam de Privacycommissie in het (oudere) advies 'Omkadering zwarte lijsten' net het standpunt in dat de criteria voor registratie op een zwarte lijst objectief moeten zijn, opdat het mechanisme toelaatbaar zou kunnen zijn<sup>522</sup>. In elk geval stelden sommige actoren dat een risico bestaat op fouten, ook omdat rechters niet opgeleid zijn in armoede- en welzijnsproblematieken. Dit terwijl het resultaat van een eventuele registratiebeslissing neerkomt op het beperken van de toegang tot een basis-behoefte (huisvesting).

---

<sup>521</sup> Zie deel 3.2.1.

<sup>522</sup> Zie deel 5.3.2.

HUURpunt, Het Vlaams Huurdersplatform, Unia, het Netwerk tegen Armoede en het BIV wijzen er verder op dat de ingesteldheid van een bepaald persoon geen statisch gegeven is. Al dan niet door wijzigende externe (levens)omstandigheden kan het inzicht ontstaan om de zaken anders aan te pakken. De registratie op een lijst, aldus respondenten, werkt in die omstandigheden contraproductief. Door de moeilijke toegang tot een degelijke en stabiele huisvesting wordt een pad naar herstel bemoeilijkt<sup>523</sup>.

*“We komen dat tegen: een koppel dat allebei een verslaving ontwikkelt en uit elkaar gaat, wat een moment is waarop een of beide (ex-partners) kunnen beslissen om de zaken anders aan te pakken. Onder invloed van de partner gaat het fout, maar als die invloed weg is, dan zijn er weer mogelijkheden om op een goede manier verder te gaan. Die mensen ga je via een zwarte lijst net verder in de problemen duwen. Die persoon ga je nog meer afhankelijk maken van de andere persoon. Want hij of zij weet: of ik het nu goed doe of niet, ik blijf op de lijst staan. Dus dat wordt pervers. Dat begint tegen de doelstelling in te gaan... En uiteraard is dat dan ook disproportioneel, als je bijvoorbeeld in hulpverlening gaat en werk hebt, maar toch op de lijst blijft staan.”* (Vlaams Huurdersplatform).

#### 6.4.3 Kosteneffectiviteit en efficiëntie van de beleidsmaatregel

Naast de doelbereiking van een dynamische lijst waren respondenten kritisch over de (overheids)-middelen die nodig zouden zijn om het systeem op te zetten ten opzichte van de verwachte effecten ervan. De uiteindelijke kostprijs zal daarbij uiteraard samenhangen met de concrete uitwerking van het instrument, maar van bepaalde bestedingen kan worden aangenomen dat ze onvermijdelijk zijn om minstens te komen tot een (juridisch) aanvaardbaar instrument.

In het ogenschijnlijk minst kostelijke scenario, met een beoordeling van het malafide karakter binnen bestaande gerechtelijke procedures, kan zo worden gedacht aan personeelsinzet binnen het beleidsdomein Justitie<sup>524</sup>, (technische) werkingsmiddelen<sup>525</sup> en personeelsinzet vanuit het beleidsdomein Wonen<sup>526</sup>. Wanneer de registratie en/of de schrapping wordt gekoppeld aan de voorwaarde van het aanvaarden van begeleiding, lijkt het aannemelijk dat eveneens gevolgen ontstaan voor de personeelsinzet binnen het beleidsdomein Welzijn.

Sectororganisaties zoals de Verenigde Eigenaars en het Vlaamse Huurdersplatform stelden daarnaast dat de goede werking van het instrument kwetsbaar zou zijn, in die zin dat dit afhankelijk zal zijn van een keten aan private en publieke actoren (binnen verschillende beleidsdomeinen, op Vlaams en federaal niveau), waardoor het staat of valt bij de medewerking van alle betrokkenen. Bovendien twijfelt men zoals vermeld aan de toelaatbaarheid van een dynamische lijst binnen het grondwettelijke en bevoegdheidsrechtelijke kader. Vanuit beide knelpunten wijst men op het uiteindelijke risico dat

---

<sup>523</sup> Zie deel 6.1.3.

<sup>524</sup> Minstens voor het voeren van een bijkomend onderzoek door de rechter en voor administratieve taken door de griffie. Mogelijk ontstaat nog bijkomende belasting, bijvoorbeeld doordat tegen vonnissen met een (zwaarwegende) beslissing tot registratie vaker beroep zou worden ingesteld.

<sup>525</sup> Bijvoorbeeld een platform om rechterlijke uitspraken door te stromen en een platform om consultaties van de dynamische lijst door derden (huurders, verhuurders, vastgoedmakelaars) mogelijk te maken. Daarnaast is aandacht nodig voor opleiding van medewerkers, opstellen van interne procedures bij datalekken, interne en externe audits, enzovoort. Zie deel 5.3.5.

<sup>526</sup> Aan het beheer van een dynamische lijst zijn vanuit de AVG bepaalde verplichtingen verbonden. Voor alle actoren is het daarbij logisch dat de Vlaamse overheid (of eventueel een nieuw op te richten instantie, die de Vlaamse overheid daartoe erkent) zou optreden als verwerkingsverantwoordelijke. Behalve de generieke verplichting om de ‘passende technische en organisatorische maatregelen’ te nemen om de AVG-beginselen te doen respecteren (bv. voor controle op een rechtmatig gebruik), komen daarbij enkele specifieke noden. Het gaat onder meer om het aanleggen van een dataregister, de aanstelling van een Data Protection Officer, de uitvoering van effectbeoordelingen (DPIA's), de organisatie van onder meer het recht op informatie, inzage, bezwaar, verbetering en vergetelheid, enzovoort. Daarnaast moet een methodiek van schrapping worden ontwikkeld, wat naargelang de uitgewerkte werkwijze ook (personeelsinzet voor) een individuele beoordeling en opvolging van het dossier vergt.

de Vlaamse overheid investeert in een instrument dat moeilijk uitvoerbaar blijkt en/of dat wordt vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

#### 6.4.4 Coherentie en consistentie

De bevroegde sectororganisaties brachten onder de aandacht dat de invoering van een dynamische lijst binnen het geheel van de woonsector en de ruimere beleidscontext moeten worden beoordeeld. Naast de vernoemde drempels tot mogelijke woonalternatieven, wees men zo in het bijzonder op ontwikkelingen binnen de sociale huisvesting die in de toekomst zouden leiden tot de uitsluiting van bepaalde profielen.

Concreet werd voornamelijk verwezen naar de door de Vlaamse overheid geplande maatregel om personen van wie de sociale huurovereenkomst werd ontbonden omwille van ernstige verwaarlozing of overlast voor een bepaalde periode de mogelijkheid te ontzeggen om zich opnieuw in te schrijven als kandidaat-huurder<sup>527</sup>. Het gevolg van dit mechanisme, aldus actoren, is dat de betrokkene voor zijn woonbehoefte een beroep zal moeten doen op de private huurmarkt. Men meent dan ook dat de Vlaamse overheid geen coherent beleid voert wanneer men enerzijds private verhuurders wil beschermen (met een dynamische lijst) en anderzijds net een bepaalde groep van moeilijkere huurdersprofielen richting private huurmarkt duwt. De corresponderende verhuurrisico's dreigen zo door private spelers te worden gedragen, terwijl de sociale huisvesting beter uitgerust is om de betrokkenen te begeleiden en op te volgen.

### 6.5 Over mogelijke alternatieven

Tijdens de interviews kwamen tot slot andere mogelijke beleidsmaatregelen aan bod die mogelijk kunnen bijdragen aan de achterliggende beleidsdoelstellingen. We deden naar deze instrumenten geen diepgaand onderzoek en vermelden ze vooral met het oog op volledigheid.

Voor een betere bescherming van huurders menen actoren aan de vraagzijde dat vooral de thematiek van woningkwaliteit van belang is. Onder meer vrederechters stelden dat de minimale kwaliteitsnormen (door eigenaars) nog steeds (te) weinig gekend zijn. Ook zijn huurdersorganisaties voorstander van een sterkere proactieve woningkwaliteitsbewaking en van meer begeleiding en ondersteuning van personen die niet op eigen kracht aan de huurdersverplichtingen kunnen voldoen, zodat hun huisvesting niet onder druk komt. Het systeem van een 'witte' lijst van erkende verhuurders, dat in sommige landen bestaat om de huurmarkt te professionaliseren en de huurder beter te beschermen<sup>528</sup>, kon op enige bijval rekenen, ook bij actoren aan de aanbodzijde. Met zo een systeem zou de Vlaamse overheid zicht krijgen op de markt, sensibiliserende en coachende instrumenten gericht kunnen inzetten en handhaving beter kunnen organiseren. Tegelijk ziet men het belangrijke risico dat een voorafgaande erkenning zou leiden tot afname van het huuraanbod, of toch wanneer de Vlaamse overheid aan de erkenning vormen van controle zou koppelen. Onder meer het Vlaams Huurdersplatform vreest dat een systeem van erkenningen de kwantitatieve woonnood in bepaalde marktsegmenten zal versterken<sup>529</sup>.

Voor een efficiënter selectieproces door vastgoedmakelaars en verhuurders meent CIB Vlaanderen dat de thematiek van precontractuele informatie veel relevanter is dan het instrument van een dynamische lijst. Deze organisatie wijst onder meer op toenemende mogelijkheden door digitalisering, waardoor mogelijk - met respect voor de privacy - een efficiënter selectieproces kan worden georganiseerd. CIB Vlaanderen wees er op dat de gangbare norm omtrent privacy in de precontractuele fase

---

<sup>527</sup> Art. 157 van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 december 2020.

<sup>528</sup> Zie deel 4.3.1 en 4.3.2.

<sup>529</sup> Zie ook deel 3.1.

van het verhuurproces is gebaseerd op een aanbeveling van de Privacycommissie uit 2009, maar dat sindsdien geen beleidsdiscussie meer is gevoerd over dit thema.

Voor een betere bescherming van de verhuurder legden eigenaarsorganisaties de focus bij risico's inzake huurschade en huurachterstallen<sup>530</sup>. Net als actoren aan de aanbodzijde wezen verhuurdersorganisaties op tekorten in de begeleidingsmogelijkheden voor kwetsbare huurders. Daarnaast zien actoren meerwaarde in informatieverstrekking en een betere kennis onder het verhuurderspubliek omtrent instrumenten die op vandaag reeds bestaan om verhuurrisico's te vermijden. Actoren aan de vraagzijde wezen tevens op de recente verhoging van de huurwaarborg, de invoering van een huur kort geding en erkenning en subsidiëring van verhuurdersorganisaties (met het oog op professionalisering van de huursector), net als naar private initiatieven om verhuurrisico's te verzekeren. Dergelijke verzekeringen blijken echter alsnog weinig succes te kennen, vermoedelijk omdat de instapkosten te hoog zijn<sup>531</sup>. Verder dacht men aan het ontwikkelen van alternatieven voor bepaalde doelgroepen, zoals Skaeve Huse of Housing First-initiatieven, zodat moeilijkere profielen minder beroep moeten doen op de private huurmarkt en toch stabiele woonalternatieven worden ontwikkeld voor de betrokkenen.

---

<sup>530</sup> Ook overlast (bv. geluidshinder) vinden sommige organisaties steeds meer een belangrijk thema. In de verhouding tussen (private) huurder en verhuurder bestaan hieromtrent echter geen juridische verbintenissen.

<sup>531</sup> Het zullen immers vooral de verhuurders zijn die vermoeden dat de verhuring risicovol is die zich bij het systeem zullen aansluiten. Bijgevolg zijn een relatief groot aantal negatieve risico's aanwezig en zullen relatief snel schadegevallen moeten worden uitbetaald, waardoor bij aanvang van de polis hoge premies moeten worden aangerekend.

## 7. CONCLUSIE

In dit onderzoek bestudeerden we de mogelijkheden om een 'dynamische lijst van malafide huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars' in te voeren. De onderzoeksvragen waren daarbij zowel inhoudelijk als juridisch-technisch van aard: is een dynamische lijst in overeenstemming met hogere rechtsnormen, waaronder de regels inzake eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gegevensverwerking? Hoe kan zo'n lijst worden uitgewerkt, rekening houdend met voorbeelden uit andere sectoren en het buitenland? Hierna schetsen we de meest voorname conclusies, die we baseren op literatuur, regelgeving, vergelijking met binnen- en buitenlandse initiatieven en de standpunten en inzichten van experts, vrederechters en sectororganisaties op de Vlaamse private huurmarkt.

### 7.1 De werking van het mechanisme

Een eerste vraag betrof de mogelijke afbakening van 'malafide' spelers op de private huurmarkt. Uit een screening van initiatieven uit andere sectoren (zoals de Centrale voor Krediet aan Particulieren) en andere Europese landen bleek daarbij dat meestal gebruik wordt gemaakt van objectieve aanknopingspunten (bv. het bestaan van een betalingsachterstand). Toch bestaan wel degelijk voorbeelden waarin vergelijkbare, meer subjectieve elementen een rol spelen, zoals bij de *'fit & proper'*-test waaraan verhuurders in bepaalde Angelsaksische landen worden onderworpen.

Net als bij deze test menen sommige sectororganisaties dat de beste optie zou zijn dat de Vlaamse overheid gebruik maakt van een open norm. Een dergelijke norm heeft namelijk het voordeel van een potentieel ruim toepassingsgebied en kan tegelijk met de nodige appreciatie van de concrete situatie worden ingevuld. Daardoor wint het instrument aan effectiviteit en kunnen onzuivere criteria en registraties, buiten de beoogde doelgroep van malafide spelers, worden vermeden. Het voornaamste nadeel van deze werkwijze is rechtsonzekerheid: vooraf kan niet met volledige zekerheid worden bepaald of een situatie onder de norm valt. Om hieraan (deels) te verhelpen, kan men bij de voorbereidende werkzaamheden voorbeelden omschrijven, of kan de vereiste van een malafide ingesteldheid bijvoorbeeld worden gecombineerd met de voorwaarde van het zich voordoen van bepaalde (ernstige) feiten. Buiten die feiten heeft de burger dan alvast de zekerheid dat men buiten de scope van het instrument valt. Niettemin kan ook worden opgemerkt dat het rechtssysteem vaak gebruik maakt van open normen en dat de invulling hiervan na verloop van tijd wordt verduidelijkt door de opbouw van jurisprudentie.

Voor de omschrijving van een open norm wezen de sectororganisaties er op dat de aanwezigheid van kennis van zaken (men overtreedt 'bewust' de regelgeving) noodzakelijk is, maar dat dit niet voldoende is om te spreken over malafide gedragingen. Om als malafide te worden beschouwd, zou er een bijkomende intentie moeten zijn, namelijk het opzet om te schaden en daar zelf voordeel uit te halen. De aanwezigheid van een dergelijk 'bijzonder opzet' moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat de verhuurder die een gebrekkige woning verhuurt zonder misbruik te willen maken van de bewoner, of de huurder die schade of overlast berokkent vanuit een psychische problematiek, niet wordt geregistreerd. Voorts wezen sommige actoren er op dat de beoordeling van de subjectieve ingesteldheid van een persoon geen evidente oefening is. Daarom vindt men het passend is om met een terughoudendheid te werk te gaan, gezien de implicaties van een registratie en het risico op fouten. De begripsomschrijving zou daarom de focus moeten leggen op situaties waarin het malafide karakter kennelijk of manifest aanwezig is. Concreet zou de toegang tot de dynamische lijst dus gebaseerd moeten zijn op *tekortkomingen die manifest voortvloeien uit het opzet om te schaden en daar zelf voordeel uit te halen*.

Vervolgens is de vraag hoe personen die aan de omschrijving voldoen kunnen worden aangewezen. In het algemeen stellen we - samen met sectororganisaties - vast dat het aantal bruikbare bronnen met

gegevens over het gedrag van personen op de private huurmarkt beperkt is. Dit onder meer omwille van een beperkte digitalisering en het grote aantal spelers dat op markt actief is, zowel aan de aanbod- als de vraagzijde. Bovendien kan het aanbrenge van gegevens moeilijk of zelfs niet worden overgelaten aan de partijen zelf, omdat in die situatie een risico bestaat op private sancties, wat zou ingaan tegen juridische principes zoals de mogelijkheid van een niet-uitvoeringsexceptie en de noodzaak van een rechterlijke tussenkomst voor controle op de feiten. Bijkomend wordt in de huidige burgerrechtelijke, administratieve, strafrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures (die relevant zijn voor de huurmarkt) doorgaans geen beoordeling gemaakt van het malafide karakter van de betrokkenen. Alleen bij huisjesmelkerij hanteert de strafrechter een enigszins vergelijkbare schuldgraad. Daarnaast wijzen bevraagde actoren er bij consensus op dat een beoordeling van de malafide ingesteldheid van een persoon per definitie een individuele beoordeling vraagt, die niet 'geautomatiseerd' kan verlopen (nl. door de loutere vaststelling dat bepaalde feiten zich voordeden). Bijgevolg dienen indicaties van een malafide ingesteldheid a) zich te situeren na (of op het einde van) een objectiverende, tegensprekelijke procedure; b) gekoppeld te worden aan nog een bijkomende, individuele beslissing omtrent de vraag of de betrokkene in aanmerking komt voor registratie op de dynamische lijst.

In het rapport werden twee scenario's geformuleerd omtrent mogelijke beslissingsmechanismen: ofwel komt de bevoegdheid om te beslissen over de registratie toe aan een administratieve instantie (Wonen-Vlaanderen of een daartoe erkende, nieuw op te richten instantie), ofwel komt die beslissing toe aan de rechter binnen de bestaande procedures, als een mogelijke extra maatregel. In het eerste scenario zou deze administratieve instantie data dienen te verzamelen die een beeld geven van mogelijk malafide spelers, nl. uitspraken in burgerrechtelijke, administratieve, tuchtrechtelijke en strafrechtelijke procedures waarin werd vastgesteld dat een voor de huurmarkt relevante norm werd geschonden. Na screening van de data zou een nieuwe procedure moeten volgen waarin wordt beoordeeld of een bepaald individu als malafide aan te merken is. Die bijkomende procedure hangt samen met de noodzaak om onder meer tegenspraak te organiseren, maar vloeit ook voort de praktische bekommernis dat uit het feitenrelaas van de verzamelde uitspraken in regel niet zal kunnen worden vastgesteld of iemand vanuit malafide intenties handelde. In het tweede scenario, dat voor alle actoren (met uitzondering van de vrederechters zelf) het meest valabele is, wordt de registratiebeslissing ingebed in bestaande procedures. De bedoeling is dat wanneer de rechter in een procedure (bv. een huurgeschil, een procedure wegens krotverhuur) wordt geconfronteerd met een persoon die (manifest) malafide is, hij de betrokkene(n) verzoekt daarover standpunt in te nemen en hij ambtshalve kan beslissen om die persoon te doen registreren op de dynamische lijst.

Aan elke mogelijkheid zijn voordelen verbonden, maar ook telkens nadelen en beperkingen. In het eerste scenario wordt zo op de meest ruime manier invulling gegeven aan de doelstelling om malafide actoren te registreren op een dynamische lijst: alle relevante procedures en inbreuken kunnen in principe aanleiding geven tot registratie, waarbij historische gegevens (recidive) bovendien een rol kunnen spelen. In de piste van een rechterlijke beoordeling wordt aangesloten bij eerdere beleidskeuzes (bv. bevoegdheid van de vrederechter in huurzaken) en kan versnippering worden vermeden. Deze optie is bovendien relatief efficiënter, omdat de rechter de betrokkene in principe reeds voor zich heeft. Als beperking verwezen de actoren vooral naar de moeilijkheid - in beide scenario's - om de subjectieve ingesteldheid van een persoon in te schatten, samen met het gegeven dat in huurzaken zeer vaak verstek voorkomt, waardoor het malafide karakter nog moeilijker kan worden ingeschat. In andere landen (Spanje) is dit een van de redenen waarom er tot dusver geen vergelijkbare lijst bestaat. Ook de geïnterviewde vrederechters uitten de vrees dat rechters zich systematisch zullen (moeten) onttrekken aan een beoordeling, temeer gezien de implicaties van een registratie. In het tweede scenario speelt bijkomend dat de rechter alleen een beeld heeft van de zaak die hij voor zich heeft (en dus niet op eventuele antecedenten) en dat een gerechtelijke procedure veelal afhankelijk is van het initiatief door partijen (ten opzichte van de klacht gebaseerde mechanismen die in de eerste optie ook zijn gevat), zodat drempels bij de toegang tot justitie een effect dreigen te hebben op wie op de lijst



wordt geregistreerd. Daartegenover staat dat de consensus onder sectororganisaties dat het eerste scenario een erg omvangrijke organisatie zou vragen (voor het verzamelen, screenen en beoordelen van relevante beslissingen), waarvan de vermoede inzet van overheidsmiddelen moeilijk te verantwoorden zou zijn ten opzichte van de ingeschatte meerwaarde van de lijst (zie verder).

In elk van beide scenario's is echter hoe dan ook een instantie nodig die de lijst beheert, met name door registratiebeslissingen te verzamelen en te ontsluiten aan huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars die daartoe een rechtmatig belang hebben, met respect voor de vereisten uit het gegevensbeschermingsrecht. Dit laatste impliceert dat de Vlaamse overheid onder andere technische en organisatorische maatregelen neemt om bepaalde rechten van de betrokkene mogelijk te maken (informatie, inzage, enzovoort). Verder lijkt het logisch dat de kwestie van (vroegtijdige) schrapping ook door deze instantie zou worden behartigd.

Voor de registratietermijn en de schrapping vindt men het aannemelijk dat de finaliteit van de maatregel en de ernst van de tekortkomingen als richtinggevend principe worden gehanteerd, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de wegingscategorieën uit het protocol van het Nederlandse Meldpunt Verhuurdersbelangen. Daarnaast vinden actoren het ook logisch dat de registratie wordt gekoppeld aan de ingesteldheid van de betrokkene, aangezien dit ook de basis vormt om tot de registratiebeslissing te komen. Concreet betekent dit dat een herstel (aanzuiveren schulden, wegwerken kwaliteitsgebreken aan de woning, enzovoort) geen reden zou mogen zijn voor een schrapping. Niettemin meent men, met verwijzing naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat omwille van de pertinentie en proportionaliteit van het uitwerkte systeem ook de mogelijkheid moet bestaan om vervroegd te worden geschrapt, nl. wanneer er een reëel perspectief is dat de malafide ingesteldheid niet meer aanwezig is. Naast het organiseren van de toegang tot de lijst betekent dit dat de Vlaamse overheid ook een geïndividualiseerd mechanisme moet organiseren voor de schrapping. Voor de vraagzijde kon bij sommige actoren het criterium van 'aanvaarden van begeleiding' hierbij op enige bijval rekenen, al is er bijvoorbeeld ook de kritiek dat gedwongen hulpverlening niet wenselijk is en dat dit systeem kwetsbaar is voor omzeiling (men kan de begeleiding na het aangaan van een contract stopzetten).

## 7.2 Juridische aandachtspunten en beperkingen

De implementatie van een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars dient te gebeuren binnen het grondwettelijke en bevoegdheidsrechtelijke kader. Bovendien gaat een dynamische lijst noodzakelijkerwijze gepaard met een verwerking van persoonsgegevens, zodat ook de regeling uit de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) relevant is. Omtrent de haalbaarheid van het initiatief moet voor verschillende aspecten echter een voorbehoud worden geformuleerd.

Zo dient vanuit het bevoegdheidsrechtelijk kader in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de materie van vastgoedmakelarij geen Vlaamse, maar een federale aangelegenheid is. Het is de federale minister van Middenstand die bijvoorbeeld de tuchtwerking binnen het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars zou kunnen aansturen, net als dat het federale wetgeving is waarbinnen het beroep van vastgoedmakelaar wordt georganiseerd. Om vastgoedmakelaars op de dynamische lijst te registreren, lijkt de medewerking van de federale overheid dan ook onontbeerlijk. Voor verhuurders berusten bepaalde relevante aspecten (huisjesmelkerij) eveneens op federale wetgeving. Een derde beperking houdt verband met het feit dat ook het procesrecht een federale materie is. Slechts binnen de grenzen van eventuele impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) kan de Vlaamse overheid hieromtrent een regeling uitwerken. Dit betekent dat moet voldaan zijn aan de voorwaarden dat (1) de regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van eigen bevoegdheden; (2) de bevoegdheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling; en (3) de weerslag op de bevoegdheid van de andere overheid marginaal is. In het geval van een dynamische lijst zou zo bijvoorbeeld kunnen worden geargumen-

teerd dat de verplichting voor de griffie om bepaalde vonnissen door te sturen naar een Vlaamse instantie aanvaardbaar is, maar dat opdrachten die een ruimere tijdsinvestering vragen (bv. screenen en verwerken van de vonnissen in een databank) een louter marginale weerslag te buiten gaan.

Daarnaast werd in het rapport aandacht besteed aan grondrechten waarop een dynamische lijst mogelijk een niet-gerechtvaardigde inperking kan uitmaken. Om hierin inzicht te verkrijgen, analyseerden we onder meer rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, net als dat we een oproep formuleerden onder Europese mensenrechteninstellingen naar relevante arresten door buitenlandse rechtscollèges. Noch in de binnenlandse, noch in de buitenlandse jurisprudentie vonden we echter vergelijkbare precedenten, zodat we ons dienen te baseren op inschattingen over algemeen gebruikte toetsingscriteria en tendensen in de rechtspraak<sup>532</sup>.

Vanuit de feitelijk situatie op de private huurmarkt (en de ruimere woonsector) menen we samen de sectororganisaties dat een dynamische lijst vooral een sterke inmenging zal creëren op de positie van de woningzoekende. Registratie zal immers leiden tot contractweigering, zodat de betrokkenen bij gebrek aan alternatieven (op de eigendomsmarkt of in de sociale huisvesting) nog moeilijk toegang zal hebben tot een dak boven het hoofd. Daarnaast werd onder meer gewezen op een ruimer stigmatiserend effect, ook buiten het verhuurproces. Juridisch is hier de vraag of het Grondwettelijk Hof de invoering van een dynamische lijst als 'noodzakelijk' zal aanmerken voor het realiseren van de beoogde doelstelling, namelijk het beschikbaar maken van meer informatie over de betrouwbaarheid de betrokkene, zodat de tegenpartij beter beschermd is. Doorgaans wordt de noodzakelijkheid vereiste daarbij afgetoetst aan de hand van een of meer van drie subcriteria, namelijk pertinentie, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel.

Subsidiariteit houdt in dat een inmenging niet verantwoord is indien met alternatieve, minder verre-gaande maatregelen hetzelfde doel kan worden gerealiseerd. Voor sommige respondenten bij het onderzoek lijkt deze vereiste problematisch, gezien wel degelijk instrumenten bestaan om zich te beschermen tegen risico's (precontractuele informatie (omtrent de solvabiliteit), huurwaarborg, proefperiode, bezoekrecht, beroep op de rechter, enzovoort). Niettemin kan ook worden opgemerkt dat deze instrumenten niet geheel vergelijkbaar zijn: soms is de werking ervan minder preventief (slechts in de contractuele fase toepasbaar), soms is er een andere scope (gegevens over solvabiliteit maar niet over gedrag).

Een beoordeling van de proportionaliteit en pertinentie zal voorts sterk samenhangen met het concrete instrument dat de overheid zou ontwikkelen. Zo lijkt een registratie moeilijker als een pertinent beschermingsmechanisme te kunnen worden beschouwd indien gedurende de registratie-termijn geen methodiek is ingebouwd om de ingesteldheid van een persoon op te volgen. Die ingesteldheid is namelijk geen statisch gegeven, zoals praktijkvoorbeelden illustreren. Ook wezen actoren op een recent arrest met betrekking tot de Brusselse Huisvestingscode waarin het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het strafrechtelijk verleden van een persoon (veroordeling van de verhuurder wegens huisjesmelkerij met recidive) niet pertinent is om een verschil in behandeling (ten aanzien van de huurder) in de burgerrechtelijke verhouding (bij een nieuwe huurovereenkomst) te rechtvaardigen<sup>533</sup>.

Wat betreft de proportionaliteitsvereiste zijn er dan weer elementen die wijzen in verschillende richtingen. Algemeen zal de rechtvaardiging van een overheidsmaatregel minder problemen opleveren naarmate het nagestreefde doel zich dwingender opdringt (bv. het grondwettelijk erkende eigendomsrecht weegt als argument 'zwaarder' dan de efficiëntie van het selectieproces door de vastgoed-

---

<sup>532</sup> In de rechtsleer vinden we enkel het standpunt van Vuye, die zich aansluit bij een kritisch advies van de Privacycommissie over een zwarte lijst van huurders die in 2002 (tijdelijk) werd opgericht door de Verenigde Eigenaars. Deze auteur oordeelt dat zwarte lijsten zelden de toetsing aan de proportionaliteitsvereiste zullen doorstaan. Zie: H. VUYE, 'Privéleven, gezinsleven en huur' IN M. DAMBRE, B. HUBEAU & S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 119.

<sup>533</sup> GwH 9 juli 2020, nr. 101/2020, B. 20.2.

makelaar) en/of minder ernstig raakt aan beschermde rechten en vrijheden. Het inbouwen van de waarborg van een onafhankelijke, rechterlijke controle en een strikte focus op (manifest) malafide personen zijn daarbij elementen die het pad naar een juridisch toelaatbaar instrument kunnen verbreden. De grondwetgever heeft bij de uitwerking van het recht op wonen immers aandacht gehad voor de 'overeenkomstige plichten' van de betrokkene, om de eigen verantwoordelijkheid en de grenzen van de verzorgingsstaat te benadrukken. Wanneer de doelgroep daarentegen (ook) zou bestaan uit personen die fouten begaan maar die zonder malafide ingesteldheid handelen (bv. bij verwaarlozing of overlast door een psychische kwetsbaarheid), dan lijkt de maatregel moeilijker te verantwoorden. Ook bij een strikte focus op malafide personen blijft echter de vraag of de maatregel niet disproportioneel is. De kans is namelijk reëel dat geregistreerde personen over nauwelijks nog alternatieven zullen beschikken voor een stabiele huisvesting, terwijl de toegang tot een woning logischerwijze tot de kern van het grondrecht op wonen behoort. Een dergelijke bekommernis is ook de reden waarom in voorbeelden uit andere landen en sectoren, zoals de verzekeringssector en de onderzochte Nederlandse voorbeelden, geen absolute mogelijkheid tot contractweigering (omwille van de registratie op een zwarte lijst) bestaat. Vertegenwoordigers van huurdersorganisaties en van sommige verhuurdersorganisaties menen daarom dat het Grondwettelijk Hof een regeling omtrent een dynamische lijst van huurders zal vernietigen.

Een derde invalshoek is het gegevensbeschermingsrecht, dat beginselen en verplichtingen bepaalt waaraan de verwerker van persoonsgegevens en de verwerkingsverantwoordelijke moeten voldoen. Voor een groot aantal aspecten konden we daarbij in binnen- en buitenlandse voorbeelden praktijken identificeren die een inspiratiebron betekenen voor een Vlaamse dynamische lijst. In vergelijking met deze voorbeelden vertoont de private huursector echter ook kenmerken die de uitrol van het beoogde systeem bemoeilijken. Concreet zijn in de huursector een groot aantal, niet-professionele spelers actief (aan de aanbod- en de vraagzijde), waardoor er wezenlijke verschillen zijn ten opzichte van bijvoorbeeld de sector van kredietverstrekking (met ongeveer honderd professionele kredietgevers). De geringe organisatiegraad op de private huurmarkt bemoeilijkt de realisatie van bepaalde vereisten uit het gegevensbeschermingsrecht.

Ter illustratie kan worden verwezen naar het principe van 'doelbinding', wat hier onder meer betekent dat het raadplegen van de dynamische lijst alleen rechtmatig is wanneer dit gebeurt met het oog op het sluiten van een woninghuurovereenkomst en wanneer de gegevens nadien niet verder worden gebruikt voor andere doeleinden. Er moet daarom een mechanisme zijn om het gebruik van de lijst af te bakenen tot personen die willen contracteren en tot het moment waarop die intentie voldoende concreet is. Indien de lijst toegankelijk zou zijn voor een onnodig ruim publiek is de bijgaande inmenging op het privéleven immers evident niet noodzakelijk. Omtrent deze kwesties werd samen met actoren en vanuit de ervaring in andere sectoren nagedacht over juridisch aanvaardbare en praktisch werkbare methodes. De vaststelling is echter dat tussen beide een spanningsveld bestaat en dat niet altijd een sluitende oplossing kon worden gevonden. Dit vooral omdat effectieve controle gezien de kenmerken van de sector moeilijk te realiseren is. Voor het organiseren van een rechtmatige toegang tot de lijst maken actoren aan de aanbodzijde bijvoorbeeld de inschatting dat de voorwaarde van toestemming door de betrokkene de meest (enige?) werkbare gang van zaken zou zijn. Voorbeelden uit andere sectoren en landen tonen echter dat een dergelijke vereiste in sectoren met een feitelijk ongelijke machtsverhouding (samen met het inzagerecht van de betrokkene) de deur open zet voor het consulteren van deze databanken buiten de doelstelling waarvoor ze zijn opgericht.

### 7.3 Effectiviteit en efficiëntie van een dynamische lijst

De sectororganisaties reflecteerden tot slot over de wenselijkheid van een dynamische lijst van huurders, verhuurders en vastgoedmakelaars. Daarbij bestaat een vrij grote eensgezindheid omtrent de beperkte meerwaarde van een lijst, terwijl het opzetten van een dergelijk systeem een behoorlijke

investering zou vragen en er onder meer het risico is op vernietiging van de regeling door het Grondwettelijk Hof.

Voor de lijst van malafide verhuurders verwees men vooral naar de schaarste in bepaalde marktsegmenten en een gebrek aan keuzemogelijkheden, aangezien men een dak boven het hoofd nodig heeft. Panden van gekende malafide verhuurders zouden zo alsnog worden verhuurd. Bovendien maakt men de inschatting dat een deel van de malafide verhuurders onder de radar van de rechter blijft, omdat zij via informele kanalen verhuren aan een kwetsbaar publiek dat niet snel de stap naar justitie zet. Met een dynamische lijst, die gebaseerd is op rechterlijke uitspraken, zou de Vlaamse overheid dus deels naast het net vissen. Voor zover de Vlaamse overheid hiervoor al bevoegd zou zijn, is ook geen enkele sectororganisatie op de huurmarkt overtuigd van de effectieve meerwaarde van een lijst van malafide vastgoedmakelaars. Door het bestaan van een lijst van erkende vastgoedmakelaars, waarvan malafide spelers via een tuchtprocedure in de schoot van het BIV kunnen worden geschrapt, bestaat immers al een controlemechanisme binnen deze sector. Onder huurders- en (sommige) eigenaarsorganisaties bestaat alleen een vraag om de controle binnen de huidige tuchtwerking te versterken. Voor de bevroegde eigenaars- en makelaarsorganisaties kan een dynamische lijst van malafide huurders in principe wel een meerwaarde hebben. Tegelijk wijzen deze organisaties samen met actoren aan de vraagzijde op (sterke) beperkingen wat betreft de effectiviteit van het instrument, die in eerste instantie verband houden met de inschatting dat slechts een gering aantal personen zal/kan worden geregistreerd. Die inschatting vloeit onder meer voort uit het gegeven dat een malafide ingesteldheid slechts in kleine minderheid van de geschillen aanwezig zou zijn en dit bovendien moeilijk aantoonbaar is. De bevroegde vrederechters sloten zich hierbij aan.

Voorts zijn bepaalde beperkingen inherent verbonden aan het systeem van een dynamische lijst. Zo wordt de registratiebeslissing genomen op basis van 'historische' gedragingen en zal de registratie pas met een zekere vertraging plaatsvinden. Eerst zal namelijk de gebruikelijke rechtsgang moeten plaatsvinden, waarna eventueel nog een bijkomende procedure voor een administratieve instantie en beroepsmogelijkheden volgen. Daarbij lijkt het aannemelijk dat de betrokkene intussen reeds opzoek zal gaan naar een nieuwe woning of de woning opnieuw zal te huur stellen, waardoor een instrument dat een bescherming in de precontractuele fase wil organiseren in feite te laat komt om nieuwe contractspartijen te beschermen. Ook menen actoren dat het systeem kwetsbaar is voor omzeiling (bv. contracteren op naam van een partner). Specifiek voor vastgoedmakelaars is de belangrijkste potentiële meerwaarde dan weer gelegen bij het mogelijk efficiënter verloop van het selectieproces. Doordat consultatie van privacygevoelige informatie op de dynamische lijst allicht pas toelaatbaar is tegen het tijdstip van het sluiten van de huurovereenkomst, realiseert zich echter geen of nauwelijks tijds winst (er zal bv. toch een plaatsbezoek nodig zijn).

Tegelijk wezen respondenten op mogelijke risico's, zoals onterechte registraties en onbedoelde effecten. Zo was er een vrij grote eensgezindheid onder actoren aan de vraag- en de aanbodzijde dat een dynamische lijst zal bijdragen tot malafide woonecircuit, omdat men als woningzoekende in het reguliere (private) circuit niet meer wordt aanvaard en andere opties moeilijk toegankelijk zijn (zoals door wachttijden bij de toegang tot een sociale woning). Daarnaast stelden organisaties zoals HURpunt, Het Vlaams Huurdersplatform, Unia, het Netwerk tegen Armoede en het BIV dat een moeilijker toegang tot stabiele huisvesting vanuit het perspectief van de betrokkene ook een moeilijker pad naar herstel impliceert. De (tijdelijke) registratie op een dynamische lijst vinden deze organisaties dan ook geen passende maatregel om tot oplossingen te komen. Verder waren de sectororganisaties kritisch over de overheidsmiddelen die nodig zouden zijn om het systeem op te zetten ten opzichte van de verwachte effecten ervan. Naast juridische risico's en een beperkt doelbereik stelden men daarbij onder meer dat de goede werking van het instrument kwetsbaar is, omdat het de medewerking vraagt van een keten aan actoren binnen meerdere beleidsdomeinen en bevoegdheidsniveaus.

Aansluitend formuleerden sectororganisaties de bemerking dat een eventuele dynamische lijst vanuit een ruimer kader moet worden bekeken. Naast het eerder vermelde gebrek aan woonalternatieven wezen actoren vooral op de coherentie van het beleidskader. De Vlaamse overheid zou met name geen coherent beleid voeren wanneer zij, in het sociaal huurstelsel, bepaalde personen in de toekomst de mogelijkheid zou ontzeggen om zich in te schrijven als kandidaat-huurder voor een sociale woning<sup>534</sup>. Het gevolg van dit mechanisme, aldus actoren, zou namelijk zijn dat een groep van moeilijkere huurdersprofielen richting private huurmarkt wordt geduwd, waardoor de verhuurrisico's door private spelers worden gedragen. Dit terwijl een dynamische lijst voor de private huurmarkt tot doel heeft om diezelfde spelers te beschermen. Eerder dan bepaalde personen uit de private of sociale woonsector uit te sluiten, formuleerde men dan ook de wens om sterker in te zetten op aangepaste woon- en begeleidingsmogelijkheden.

Onder actoren aan de vraagzijde is er tot slot geen enkel draagvlak voor een dynamische lijst. Organisaties aan de aanbodzijde zien wel een theoretische meerwaarde, maar zijn omwille van de talrijke praktische en juridische knelpunten evenmin vragende partij. Indien de Vlaamse overheid toch een dynamische lijst zou implementeren, dan meent CIB Vlaanderen dat dit moet gebeuren onder de voorwaarde van een duidelijk statuut, waarmee deze organisatie bedoelt dat niet de verwachting mag worden gecreëerd dat de lijst de verhuurrisico's zou afdekken.

---

<sup>534</sup> Volgens art. 157 van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 december 2020, gaat het om personen van wie de sociale huur-overeenkomst is ontbonden omwille van ernstige verwaarlozing of overlast.

## REFERENTIES

- Alen, A., 'Het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Over de samenlezing van de relevante grondwets- en verdragsbepalingen' in Hooghe, D., Deketelaere, K. & Draye, A.M. (eds.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 263-281.
- Alen, A., & Verrijdt, W., 'Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof' in Boes, M., Ghysels, J., Lindemans, D. & Palmans, R. (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 1-26.
- Bernard, N., 'Pas d' expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la cour européenne des droits de l'homme', *Rev.trim.dr.h.* 2009, 520-527.
- Bijnens, D., Bortels, H. & Theunis, J., 'Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2017-18)', *TvW* 2019, 52-81.
- Bijnens, D. & Potargent, S., 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015', *TBP* 2017, 131-175.
- Bimbenet, C., De Meyst, D., Smet, S., Theunis, J., Vancleef, S., Vandersteegen, L., Verbist, S. & Vrancken, M., 'De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2018', *TBO* 2020, 107-148.
- Bortels, H., 'Rechtspraakoverzicht Grondwettelijk Hof 2017. Bevoegdheid en rechtspleging', *TBO* 2018, 379-403.
- Butterworth, M., 'The ICO and artificial intelligence: The role of fairness in the GDPR framework', *Computer Law & Security Review* 2018, 257-268.
- Cornelius, J. & Rzeznik, J., *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Germany*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 244 p.
- Cuijpers, C. & Koops, B.J., *Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van art. 8 EVRM*, Tilburg, Universiteit Tilburg: Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, 2008, 35 p.
- Dambre, M., 'Geen automatisme tussen de toepassing van de exceptio non adimpleti contractus en de gerechtelijke ontbinding' (noot onder Cass. 24 september 2009), *TBBR* 2012, 161-166.
- Dambre, M., 'Rechten en verbintenissen van de huurder' in Dambre, M., Hubeau, B. & Stijns, S. (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 513-629.
- Dambre, M., 'Het grondrecht op wonen: bronnen en doorwerking in de rechtspraak', *Rechtskroniek voor de Vrede- en Politierichters*, 2017, 216-264.
- Dambre, M., Hubeau, B., Vandromme, T. & Vermeir, D., *Het nieuw Vlaams Woninghuurdecreet. Over grote en kleine wijzigingen in het woninghuurrecht*, Brugge, die Keure, 2019, 231 p.
- De Bot, D. & De Hert, P., 'Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbescherming. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak', *CDPK* 2013, 358-373.
- De Hert, P. & Gutwirth, S., 'Veiligheid en grondrechten. Het belang van een evenwichtige privacypolitie' in Muller, E.R. (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, 573-592.



- De Boer, R. & Bitetti, R., *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*, OECD Economics Department Working Paper, nr. 1170, OECD Publishing 2014, 64 p.
- De Bot, D., *Privacy en persoonsgegevens. Gegevensverwerking in de publieke sector*, Brussel, Politeia, 2015, 655 p.
- De Hert, P. & Gutwirth, S., 'Veiligheid en grondrechten. Het belang van een evenwichtige privacypolitie' in E.R. Muller (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004, 580-592;
- De Vries, E. & Mourcous, L., 'Privacyrechtelijke voorwaarden voor het gebruik van een zwarte lijst', *Privacy & Informatie* 2019, 245.
- Dumortier, J., 'Publicatie van geschorste sporters op publieke overheidssite en schending van privacyrechten', *Computer*. 2005.
- De Poorter, I., 'De 'GDPR' of Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – een algemene inleiding', in Instituut Financieel Recht (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 451-490.
- D'Hauwers, K., 'Vijftien jaar Vlaamse Wooncode: standpunt van het AES (Algemeen Eigenaars-syndicaat)' in Hubeau, B. & Vandromme, T., *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 295-300.
- Gibens, S. & Hubeau, B., 'Legal aid and housing issues' in Hubeau, B. & Terlouw, A. (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 293-302.
- Goens, D., 'GDPR en financiële diensten: een actueel spanningsveld tussen financiële en gegevensbeschermingsregulering' in Instituut Financieel Recht (ed.), *Financiële regulering: een dwarsdoorsnede*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 493-521.
- Ferwerda, H. & Rijninck, R., *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*, Arnhem, Bureau Beke, 2020, 85 p.
- Focquet, A. & Declerck, E. (eds.), *Gegevensbescherming in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 219 p.
- Greif, M., 'Regulating Landlords: Unintended Consequences for Poor Tenants', *City & Community* 2018, 658-674.
- Hacker, P., 'Teaching Fairness to Artificial Intelligence: Existing and Novel Strategies Against Algorithmic Discrimination Under EU Law', *Common Market Law Review* 2018, 1143-1186.
- Haeck, Y., 'Artikel 1 Eerste Protocol. Recht op bescherming van de eigendom', in Vande Lanotte, J. & Haeck, Y. (Eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Vol. II*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 295-397.
- Haffner, M., Elsinga, M. & Hoekstra, J., 'Rent Regulation: The balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries', *European Journal of Housing Policy* 2008, 217-233.
- Haffner, M., van der Veen, M. & Bounjouh, H., *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for The Netherlands*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 167.
- Heylen, K., *Segmenten op de Vlaamse woningmarkt. Een empirische benadering*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 73 p.
- Heylen, K. & Vanderstraeten, L., *Wonen in Vlaanderen anno 2018*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2019, 165 p.

- Hofmann, M. R., *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Austria*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 211 p.
- Hohmann, J., *The Right to Housing. Law, Concepts, Possibilities*, Portland, Hart Publishing, 2014, 286 p.
- Hubeau, B., 'Het grondrecht op wonen aan het werk: maar (hoe) werkt het grondrecht op wonen?' in Bernard, N. & Hubeau, B., *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 1-10.
- Hubeau, B. & Vermeir, D., *Een evaluatie van het woninghuurrecht - Deel II. Bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 255 p.
- Kemp, P. & Kofner, S., 'Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany', *International Journal of Housing Policy* 2010, 379-398.
- Koopman, C. Mitchell M. & Thierer, A., 'The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change', *Journal of Business, Entrepreneurship & the Law* 2015, 539-543.
- Korthals Altes, W.K., 'Forced relocation and tenancy law in Europe', *Cities: the international journal of urban policy and planning*, 2016, 52-80.
- Maes, G., 'Twintig jaar sociale grondrechten in de Grondwet. Overzicht van de doctrine', in Raus, W. & Stroobant, M. (Eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 139-161.
- Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. & Vande Lanotte, J., *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, 1414 p.
- Marysse, S., 'Rechten en verbintenissen van de verhuurder' in Dambre, M., Hubeau, B. & Stijns, S. (eds.) *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 415-512.
- Meys, S., *Bedrieglijk onvermogen. Vermogenstransparantie en beschermingsmechanismen voor schuldeisers*, Mortsels, Intersentia, 2019, 829 p.
- Molina Roig, E., *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Spain*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 246.
- Molina Roig, E., *Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto Europeo*, Tesis Doctoral, Tarragona, Universitat Rovira I Virgili, 2017, 837 p.
- Niemeijer, B., 'Galanter Revisited: do the 'haves' (still) come out ahead?' in Hubeau, B. & Terlouw, A. (eds.), *Legal Aid in the Low Countries*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 85-102.
- Opdebeek, I. & Vandamme, M. (eds.), *Beginzelen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 491 p.
- Podrazil, P., Jadamus, R. & Petr, P., *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Czech Republic*, Bremen, Universität Bremen, 2015, 120 p.
- Popelier, P., *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 424 p.
- Schram, F., *Privacy & Persoonsgegevens. Algemeen handboek*, Brussel, Politeia, 2017, 257 p.
- Sottiaux, S., 'Het gelijkheidsbeginsel: langs oude paden en nieuwe wegen', *RW* 2008-09, 690-702.
- Smeets, Y., 'Hoe in het omgevingsrecht vooruit ook achteruit kan zijn in het licht van het standstillbeginsel', *TBO* 2020, 328-339.
- Stijns, S., Jansen, S. & Peeraer, F., 'Schorsing en beëindiging van de huurovereenkomst naar gemeen recht', in Dambre, M., Hubeau, B. & Stijns, S., *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 685-788.

- Storme, M.E. & Helsen, F., *Innovatie en disruptie in het economisch recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 310 p.
- Theunis, J. & Van Eeckhoutte, D., 'Naleving en handhaving: strafrecht, strafvervolgung, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges', in Seutin, B. & van Haegendoren, G. (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 439-465.
- Timmermans, R., 'Appartementseigenaars, zwarte lijsten, uitgeselecteerde huurders en privacybescherming', *T. App.* 2003/2, 6-11.
- Timmermans, R., 'De vastgoedmakelaar als bemiddelaar en beheerder bij de verhuur van onroerend goed' *Huur* 2005, 73-74.
- Timmermans, R., 'Het grondrecht op privacy van de huurder en het recht van de verhuurder op betreding van de huurwoning', *Huur* 2011, 55.
- Timmermans, R., 'De impact van de uitbraak van COVID-19 op private huurrelaties en mogelijk passende remedies', *Huur* 2020, 75-87.
- Tulkens, F. & Van Drooghenbroeck, S., 'Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'Homme: bilan et perspectives', in Bernard, N. & Mertens, C. *Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale*, Ministère de la Région Wallonne, Études et Documents Namur, 2005, 311-325.
- Van Leuven, N., & Vanneste, F., 'De inroepbaarheid van het recht op wonen' in B. Hubeau & N. Bernard, *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis. Droit au logement: vers une obligation de résultat*, Brugge, die Keure, 2013, 221-252.
- Van Oevelen, A., 'Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten krachtens de exceptie van niet-uitvoering en het retentierecht' in De Boeck, A., Stijns, S. & Van Ransbeeck, R. (eds.), *Schorsing van verbintenissen en overeenkomsten*, Brugge, die Keure, 2010, 15-42.
- Van Oevelen, A. & Cauffman, C., 'Contractvrijheid en niet-discriminatie in contractuele verhoudingen', in Humblet, P. & Van de Woestyne, I., (eds.), *Sociaal en fiscaal recht: 'Elck wat wils'*, Antwerpen, Kluwer, 2013, 90-112;
- Vande Lanotte, J., Goedertier, G., Haeck, Y., Goossens, J. & De Pelsmaeker, T., *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 834 p.
- Van den Wyngaert, C., *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2004, 564 p.
- Vandenbroucke, P., Buyst, E., Winters, S., Elsinga, M., Haffner, M. & Hoekstra, J., *Naar een aanbodbeleid voor de Vlaamse private huurmarkt*, Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, Brussel, 2007, 158 p.
- Vandromme, T., 'Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen' in Bernard, N. & Hubeau, B., *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 157-181.
- Vandromme, T., *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, 560 p.
- Vandromme, T., *Sociale huur. Een onderzoek naar de verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brugge, die Keure, 2020, 754 p.
- Vandromme, T. & Vermeir, D., *Woningkwaliteitsbewaking volgens de Vlaamse Codex Wonen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 68 p.
- Verhaeghe, P.P., Verstraete, J., Vermeir, D. & De Decker, P., *Discriminatie, toegankelijkheid en betaalbaarheid op de huurwoningmarkt in Mechelen*, Brussel: Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2020, 78 p.

- Vermeir, D. & Hubeau, B., *Op weg naar Vlaams Woninghuurdecreet via een evaluatie van de federale Woninghuurwet*, Brussel, Larcier, 2018, 155 p.
- Vermeir, D. & Hubeau, B., *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handavingsinstrumentarium*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2018, 195 p.
- Verstraete, J. & Moris, M., 'Action-reaction. Survival strategies of tenants and landlords in the private rental sector in Belgium' *Housing Studies* 2019, 588-608.
- Vlaamse Woonraad, *Naar een beleid ter ondersteuning van de private huurwoningmarkt*, Brussel, 2010.
- Vuye, H., 'Privéleven, gezinsleven en huur' in Dambre, M., Hubeau, B. & Stijns, S. (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 106-120;
- Whitehead, C., Monk, S., Scanlon, K., Markkanen, S. & Tang, T., *The private rented sector in the New Century. A Comparative Approach*, Cambridge, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, 2012, 211 p.
- Winters, S., 'The Private Rental Market in Flanders: Growing poorer', *Housing Finance International* 2010, 34-41.
- Winters, S., *Huurprijzen en righthuurprijzen. Deel 1. Literatuurstudie over righthuurprijzen*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2012, 24 p.
- Winters, S., 'Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy', *International Journal of Housing Policy* 2013, 90-99.
- Wuyts, D., *Verzekeringsfraude*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 644 p.

**KU LEUVEN**

**VUB** VRIJE  
UNIVERSITEIT  
BRUSSEL

**U** Universiteit  
Antwerpen

**TU**Delft

Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de VUB, de Universiteit Antwerpen en de TUDelft (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door het Vlaamse Gewest.