

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.785 van 28 maart 2025
in de zaak A. 240.606/X-18.518**

In zake : de BV D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stéphanie Taelemans
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stefan Sottiaux, Elke Cloots en Claire Buggenhoudt
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Oostenstraat 38/201
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 2023 ‘tot erkenning van woonmaatschappijen als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij de toekenning van bijzondere sociale leningen en tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 februari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anton Geerts, die *loco* advocaat Stephanie Taelemans verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elke Cloots, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een met dit arrest gedeeltelijk eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Sinds 1 januari 2021 treedt het Vlaams Woningfonds (hierna: VWF) op als unieke kredietgever van de bijzondere sociale leningen in het Vlaamse Gewest. Voordien was, naast het VWF, ook de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) kredietgever van deze leningen. De VMSW werkte samen met 24 socialehuisvestingsmaatschappijen (hierna: SHM's), waaronder (de rechtsvoorganger van) de verzoekende partij, die door haar werden erkend als kredietbemiddelaar. Het VWF daarentegen, verstreekte haar leningen via vijf eigen provinciale kantoren (Brussel, Roeselare, Antwerpen, Gent en Hasselt) en via zitdagen verspreid over 33 locaties in het Vlaamse Gewest.

3.2. Het decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ (hierna : het decreet van 9 juli 2021) voorziet in de samensmelting van de SHM’s met de sociale verhuurkantoren (SVK’s) tot woonmaatschappijen.

De woonmaatschappijen worden erkend voor welbepaalde exclusieve werkingsgebieden die de Vlaamse regering vaststelt. Een woonmaatschappij is in principe uitsluitend actief binnen het werkingsgebied waarvoor ze erkend is (artikel 4.38, § 2, Vlaamse Codex Wonen van 2021). In uitvoering van artikel 4.37 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 stelde de verwerende partij 41 werkingsgebieden vast via evenveel afzonderlijke besluiten, aangenomen op 4 februari 2022.

3.3. Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2022 ‘tot vaststelling van het werkingsgebied Gent-Zuid’, vormen de gemeenten Aalter, Deinze, De Pinte, Destelbergen, Gavere, Lievegem, Merelbeke, Melle, Nazareth, Sint-Martens-Latem en Zulte het werkingsgebied Gent-Zuid. Bij ministerieel besluit van 23 mei 2023 werd de verzoekende partij erkend als woonmaatschappij voor het werkingsgebied Gent-Zuid.

Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2022 ‘tot vaststelling van het werkingsgebied Gent-Stad’, vormt de stad Gent het werkingsgebied Gent-Stad. Bij ministerieel besluit van 17 mei 2023 wordt Thuispunt Gent erkend als woonmaatschappij voor het werkingsgebied Gent-Stad.

3.4. Om naast de provinciale kantoren van het VWF voldoende aanspreekpunten te bieden aan geïnteresseerde ontleners, verleende de decreetgever aan de Vlaamse regering de bevoegdheid om woonmaatschappijen te erkennen als kredietbemiddelaar bij het verstrekken van bijzondere sociale leningen door het VWF (artikel 4.44 Vlaamse Codex Wonen van 2021).

Artikel 4.44 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals ingevoegd door artikel 16 van het programmadecreet van 18 december 2020 en gewijzigd door artikel 98 van het decreet van 9 juli 2021, luidt meer bepaald als volgt:

“De Vlaamse Regering kan woonmaatschappijen erkennen om op te treden als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij het verstrekken van de bijzondere sociale leningen, vermeld in artikel 5.65.

Een woonmaatschappij kan erkend worden en blijven als kredietbemiddelaar als ze financieel gezond is en beschikt over personeel dat voldoet aan de vereisten van beroepskennis, geschiktheid en professionele betrouwbaarheid. De Vlaamse Regering kan aanvullende voorwaarden opleggen om erkend te worden.

De Vlaamse Regering kan de erkenning van de woonmaatschappij als kredietbemiddelaar, vermeld in het eerste lid, opheffen.

De Vlaamse Regering stelt de procedure vast voor de erkenning en de opheffing van de erkenning als kredietbemiddelaar. [...]”

In afwachting van de erkenning van een SHM om op te treden als kredietbemiddelaar als vermeld in artikel 4.44 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, werden de SHM's die gemachtigd werden om op te treden als kredietbemiddelaar van de VMSW, erkend om op te treden als kredietbemiddelaar van het VWF (artikel 17 van het programmadecreet van 18 december 2020).

3.5. Hoofdstuk 1 ‘Erkenning van woonmaatschappijen als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds’ van het bestreden besluit geeft uitvoering aan artikel 4.44 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, en luidt :

“Artikel 1. Onder voorbehoud van artikel 2 worden de woonmaatschappijen die actief zijn in de volgende werkingsgebieden, erkend om op te treden als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij het verstrekken van bijzondere sociale leningen:

- 1° Oostende;
- 2° Gent-Stad;
- 3° Dender-Zuid;
- 4° Waasland-Midden;
- 5° Vlaamse Ardennen;
- 6° Antwerpen-Stad;
- 7° Kempen-Midden;
- 8° Kempen-Zuid;
- 9° Willebroek-Mechelen;
- 10° Oost-Brabant-Oost;

11° Limburg.

Art. 2. Het agentschap, vermeld in artikel 1.2, eerste lid, 9°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, stelt vast of de kredietbemiddelaar financieel gezond is en beschikt over voldoende personeel dat voldoet aan de vereiste van beroepskennis, geschiktheid en professionele betrouwbaarheid.

Art. 3. Op aanvraag van een woonmaatschappij, na advies van het Vlaams Woningfonds over de noodzakelijkheid aan een bijkomende kredietbemiddelaar en nadat het agentschap heeft vastgesteld of de woonmaatschappij financieel gezond is en beschikt over voldoende personeel dat voldoet aan de vereisten van beroepskennis, geschiktheid en professionele betrouwbaarheid, kan de minister een woonmaatschappij erkennen om op te treden als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij het verstrekken van bijzondere sociale leningen.

Art. 4. Tweejaarlijks gaat het agentschap na of de bestaande erkende kredietbemiddelaars voldoen aan de vereisten, vermeld in artikel 2. De minister kan na advies van het agentschap de erkenning, vermeld in artikel 1 en 3 intrekken.”

3.6. De verzoekende partij, die zoals gezien erkend is als woonmaatschappij voor het werkingsgebied Gent-Zuid – en niet voor het in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde werkingsgebied Gent-Stad – wenst op te treden als kredietbemiddelaar van het VWF.

3.7. Op 22 september 2023 dient de verzoekende partij haar aanvraag tot erkenning als kredietbemiddelaar van het VWF bij het verstrekken van bijzondere sociale leningen, op grond van artikel 3 van het bestreden besluit, in bij de Vlaamse minister bevoegd voor wonen.

3.8. Op 28 september 2023 wordt het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en treedt het ook in werking (artikel 10 van het bestreden besluit).

3.9. Op 27 november 2023 stelt de verzoekende partij, zoals gezien, huidig beroep in tegen het bestreden besluit.

3.10. Bij beslissing van de Vlaamse minister bevoegd voor wonen van 18 december 2023 wordt de aanvraag van de verzoekende partij om als

kredietbemiddelaar van het VWF te worden erkend, geweigerd (hierna: de weigeringsbeslissing van 18 december 2023).

3.11. Op 16 februari 2024 dient de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring in tegen de weigeringsbeslissing van 18 december 2023 (zaak A. 241.251/X-18.595).

IV. Ontvankelijkheid

De aangevoerde exceptie

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie wegens gebrek aan belang op, die zij als volgt samenvat :

“Allereerst is het beroep onontvankelijk in zoverre het gericht is tegen andere bepalingen dan de artikelen 1 t.e.m. 4 van het bestreden besluit. Het verzoekschrift ontwikkelt immers enkel betreffende deze vier artikelen een argumentatie (a). Bovendien is het beroep óók onontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de artikelen 1 t.e.m. 4 van het bestreden besluit, nu die bepalingen als zodanig de erkenning van verzoekende partij als kredietbemiddelaar voor het VWF niet rechtstreeks en met zekerheid uitsluiten (b).”

Beoordeling

5. Anders dan de verwerende partij dit blijkbaar ziet, bestaat bij een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit de kans dat een nieuw besluit wordt genomen met voorwaarden om als kredietbemiddelaar erkend te worden waaraan de verzoekende partij wél voldoet. Het geeft haar een voldoende belang bij haar beroep. Dat de verzoekende partij met toepassing van artikel 3 van het bestreden besluit een aanvraag heeft ingediend om “bijkomend” erkend te worden, en tegen de weigering van die aanvraag een beroep bij de Raad van State heeft ingesteld (zaak A. 241.251/X-18.595), doet aan haar belang bij huidig beroep geen afbreuk.

6. De vraag of een gebeurlijke partiële vernietiging van het bestreden besluit kan volstaan, wordt na het onderzoek van de zaak ten gronde beoordeeld.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “het legaliteitsbeginsel, de materiële motiveringsplicht, het gelijkheidsbeginsel zoals opgenomen in [de] artikelen 10 en 11 van de Grondwet, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en artikel 4.44, §1 van de Vlaamse Codex Wonen 2021”.

8. In een eerste middelonderdeel van het eerste middel stelt de verzoekende partij dat de Vlaamse regering voor de erkenning van woonmaatschappijen als kredietbemiddelaar “criteria heeft gehanteerd die niet in het bestreden besluit en in de Vlaamse Codex Wonen [van] 2021 werden opgenomen”.

Artikel 4.44, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 stipuleert weliswaar dat de Vlaamse regering “aanvullende voorwaarden” kan opleggen, maar het bestreden besluit bevat geen aanvullende voorwaarden.

Waar een nieuwsbericht dat op 28 september 2023 op de website van de Vlaamse overheid is verschenen, vermeldt dat “het criterium om tot deze erkenningen over te gaan, de reële vraag vanuit het publiek in de voorgaande jaren bij de vroegere SHM-kredietbemiddelaars” is, gaat het volgens de verzoekende partij om een criterium dat nergens in artikel 4.44, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 of in het bestreden besluit wordt vermeld.

De Vlaamse overheid wijkt aldus af van de algemene regeling die zij zelf heeft uitgevaardigd. Door een criterium te hanteren dat niet in het

bestreden besluit en in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 is vervat, is de bestreden beslissing niet op juiste, afdoende en aanvaardbare motieven gesteund.

9. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het niet onverenigbaar is met artikel 4.44, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 dat artikel 1 van het bestreden besluit, onder voorbehoud van het vervuld zijn van de voornoemde decretale voorwaarden inzake financiële gezondheid en personeel, “enkel een erkenning verleent aan de woonmaatschappijen die actief zijn in die werkingsgebieden met een grote vraag naar bijzondere sociale leningen, daarbij tevens de geografische spreiding van de betrokken kredietbemiddelaars verzekerd”.

De verwerende partij verwijst ter zake naar de uitdrukkelijke machtiging, vervat in artikel 4.44, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 om “aanvullende voorwaarden” op te leggen.

De verwerende partij beklemtoont dat er “wel degelijk deugdelijke motieven voorhanden [zijn] voor de lijst van als kredietbemiddelaars erkende woonmaatschappijen die is opgenomen in artikel 1 van het bestreden besluit”.

10. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij aan dat de Vlaamse regering blijkens het bestreden besluit geen aanvullende voorwaarden heeft opgelegd, ook al bestond daartoe de mogelijkheid.

Vermits de criteria die volgens de verwerende partij aanleiding hebben gegeven tot de selectie van de elf in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde woonmaatschappijen, in het bestreden besluit niet werden opgenomen, mochten deze door de Vlaamse regering niet worden toegepast.

11. In haar laatste memorie preciseert de verwerende partij dat artikel 1 van het bestreden besluit als “aanvullende voorwaarde” om als kredietbemiddelaar voor bijzondere sociale leningen te worden erkend, stelt “dat

de woonmaatschappij actief moet zijn in één van de elf werkingsgebieden die artikel 1 opsomt”. Artikel 1 van het bestreden besluit stelt volgens de verwerende partij dus wel degelijk een “aanvullende voorwaarde” vast.

Beoordeling

12. Niet betwist is dat artikel 4.44 van de Vlaamse Codex van 2021 de Vlaamse regering machtigt om “aanvullende voorwaarden” op te leggen om als kredietbemiddelaar erkend te worden.

13. De selectie van de in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde werkingsgebieden, wordt in de nota aan de Vlaamse regering als volgt toegelicht:

“Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de onderstaande factoren die een rol spelen bij de erkenning van de kredietbemiddelaars:

- De woonmaatschappij is voor de burger het aanspreekpunt voor alles wat de overheid aanreikt rond (sociaal) wonen. De Vlaamse woonlening is een instrument van sociale huisvesting en dus moet de burger daarvoor bij de woonmaatschappij terecht kunnen.

- Het verstrekken van hypothecaire leningen is een specialiteit, het is bijzonder gereguleerd en complex. De kredietgever is verantwoordelijk voor de acties van hemzelf en van zijn verbonden agenten. Als het VWF samenwerkt met woonmaatschappijen, dan moet de bemiddelaar hierbij strikt de instructies van de kredietgever volgen.

- Bij de territoriale spreiding van distributiepunten voor de Vlaamse woonlening gaat het niet om werkingsgebieden. Anders dan bij sociale koop of huur gaat het bij sociale leningen om een rationele spreiding van aanvraagpunten die elk op zich openstaan voor alle burgers die gaan wonen in het Vlaamse gewest. In de praktijk zal men uiteraard wel meestal in eigen

streek de lening aanvragen. Maar voor een rationele spreiding kijken we dus louter naar de vraag. Waar de meeste leningsaanvragen binnenkomen, daar moet dus de meeste capaciteit voorzien worden.

Na overleg met het VWF en de koepelvereniging van de woonmaatschappijen zijn we tot een voorstel gekomen dat rekening houdt met de bovenstaande principes. Het VWF zal de Vlaamse woonlening voortaan via drie kanalen verdelen:

- De 5 provinciale kantoren van het VWF die zijn gevestigd in Roeselare, Gent, Antwerpen, Brussel en Hasselt;

- 11 erkende kredietbemiddelende woonmaatschappijen die in een werkingsgebied leningen zullen verstrekken;

- Bijkomend kan het VWF zitdagen organiseren bij woonmaatschappijen die zelf geen kredietbemiddelaar zijn in functie van de lokale vraag naar bijzondere sociale leningen.

[...]

De 11 woonmaatschappijen die zullen optreden als kredietbemiddelaar werden geselecteerd op basis van een analyse van zowel het aantal aanvragen als het aantal leningsaktes in de periode 2018-2022 per werkingsgebied, de geografische spreiding en in welke mate de SHM/woonmaatschappij al als kredietbemiddelaar actief was voor de VMSW.”

14. Zodoende blijkt dat de in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde werkingsgebieden werden geselecteerd op basis van drie criteria: 1° “zowel het aantal aanvragen als het aantal leningsaktes in de periode 2018-2022 per werkingsgebied”, 2° de geografische spreiding, en 3° de mate van activiteit als kredietbemiddelaar voor de VMSW.

Hoe de drie vermelde criteria zich precies tot elkaar verhouden, wordt niet nader toegelicht. Evenmin wordt verantwoord waarom precies elf werkingsgebieden/woonmaatschappijen worden geselecteerd.

15. Afgezien van de vraag of het te dezen kan gaan om “aanvullende voorwaarden” in de zin van de artikel 4.44. van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, worden de kwestieuze criteria in elk geval niet in enig reglementair besluit als “aanvullende voorwaarden” vermeld.

Er is dan ook geen decretale of reglementaire basis om van dergelijke “aanvullende voorwaarden” toepassing te maken, teneinde te komen tot de in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde werkingsgebieden.

16. De vereiste om actief te zijn in één van de in artikel 1 van het bestreden besluit vermelde werkingsgebieden kan niet beschouwd worden als een “aanvullende voorwaarde” in de zin van artikel 4.44 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Het gaat immers niet op om het resultaat van de toepassing van de kwestieuze criteria met die “aanvullende voorwaarden” gelijk te stellen.

Hoe dan ook biedt de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om “aanvullende voorwaarden [op te leggen] om erkend te worden” geen

juridische grondslag om, enkel op grond van de in de nota aan de Vlaamse regering vermelde criteria, specifiek elf werkingsgebieden te selecteren.

17. Het besluit is dat er geen decretale of reglementaire basis voorhanden is om, op basis van de in de nota aan de Vlaamse regering vermelde criteria, te komen tot een selectie van elf werkingsgebieden.

18. Het eerste middelonderdeel van het eerst middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Omvang van de vernietiging

19. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij terecht dat de artikelen 1 tot 4 van het bestreden besluit “die de erkenning van de kredietbemiddelaars voor het VWF regelen, zonder meer [kunnen] worden afgescheiden van alle overige bepalingen van het bestreden besluit”. Een partiële vernietiging van het bestreden besluit, beperkt tot de voornoemde artikelen, verschaft de verzoekende partij ook de vereiste voldoening. Mede in het licht van het gegrond bevonden middel, gezien de onderlinge samenhang van de artikelen 1 tot 4 (hoofdstuk 1) van het bestreden besluit, en gelet op wat voorafgaat, komt het de Raad van State voor dat een partiële vernietiging van het bestreden besluit, beperkt tot de artikelen 1 tot 4 ervan, zich opdringt.

VII. Verzoek tot handhaving van de gevolgen

20. In haar memorie van antwoord vraagt de verwerende partij om met toepassing van artikel 14^{ter}, RvS-wet “de gevolgen van de vernietigde bepalingen definitief te handhaven”. De verzoekende partij vraagt om dit verzoek te verwerpen.

21. De Raad van State is van oordeel dat een vernietiging *ex tunc* van de artikelen 1 tot 4 van het bestreden besluit de rechtszekerheid met betrekking tot de kredietbemiddeling en het verstrekken van bijzondere sociale leningen

ernstig in het gedrang kan brengen. De toepassing van artikel 14^{ter} RvS-wet mag er evenwel niet toe leiden dat de gevolgen van de nietigverklaring volledig worden tenietgedaan, zodat het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt wordt uitgehouden. De handhaving van de gevolgen moet dan ook in de tijd beperkt worden tot het minimum. In het licht daarvan acht de Raad van State het wijs om de gevolgen van het gedeeltelijk vernietigde besluit in stand te houden tot een jaar na de kennisgeving van het hierna uit te spreken vernietigingsarrest aan de verwerende partij om de onwettigheden te herstellen. Het komt de verwerende partij toe om tijdig een aangepaste regeling uit te werken.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 1 tot 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 2023 ‘tot erkenning van woonmaatschappijen als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij de toekenning van bijzondere sociale leningen en tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De Raad van State handhaaft de gevolgen van de artikelen 1 tot 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 2023 ‘tot erkenning van woonmaatschappijen als kredietbemiddelaar van het Vlaams Woningfonds bij de toekenning van bijzondere sociale leningen en tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’ tot een jaar na de kennisgeving van het vernietigingsarrest aan het Vlaamse Gewest, tenzij eerder wordt besloten tot de opheffing of de vervanging ervan.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van

24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig maart tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement