

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 265.852 van 27 februari 2026

in de zaak A. 242.957/X-18.835

In zake : 1. het WOON- EN ZORGBEDRIJF WERVIK
 2. het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
 WELZIJN VAN MENEN
 3. het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
 WELZIJN VAN WERVIK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel, Alain Francois en Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed dd. 19 juli 2024 waarbij het beroep van de woonmaatschappij Impuls Menen-Wervik deels onontvankelijk, minstens ongegrond werd verklaard”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Christian Lesaffer heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2026.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Kristof Caluwaert, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Christian Lesaffer heeft een met dit arrest 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. Op 7 juni 2023 en 13 december 2023 beslist de raad van bestuur van de erkende woonmaatschappij Impuls Menen-Wervik (hierna: de woonmaatschappij) – in het kader van “de invoering van de nieuwe regeling voor de overdracht/verkoop van sociale woningen aan de lokale sociale huisvestingsmaatschappij of woonmaatschappij” – tot de aankoop van respectievelijk 50 woningen van de tweede verzoekende partij en 88 woningen van de eerste verzoekende partij.

Voor de overdrachtprijs wordt gesteund op een schattingsverslag van een (private) landmeter-schatter waarin de marktwaarde van de sociale woningen wordt geraamd.

3.2. De toezichthouder voor de sociale huisvesting bedoeld in artikel 4.79 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (hierna: de toezichthouder) deelt met een brief van 19 januari 2024 aan de woonmaatschappij mee dat in haar voornoemde beslissingen de overdrachtprijs, hoger dan de “sociale venale waarde”, niet afdoende wordt gemotiveerd. Hij verzoekt de woonmaatschappij, overeenkomstig artikel 4.81 van de Vlaamse Codex wonen van 2021, de voormelde aankopen opnieuw te agenderen en een “nieuwe gemotiveerde beslissing te nemen”, die rekening houdt met de in de brief aangehaalde overwegingen.

3.3. Het directiecomité van de woonmaatschappij neemt op 30 januari 2024 een nieuwe beslissing over de aankoop van de sociale woningen te Menen en te Wervik en voegt een “bijkomende motivering” toe aan de beslissingen van 7 juni 2023 en 13 december 2023 wat de prijsvorming betreft, die aan de eerstvolgende raad van bestuur zal worden voorgelegd ter goedkeuring. Luidens deze beslissing steunt de woonmaatschappij zich op “de blokwaarde met sociale last”, die “slechts 67% van de marktwaarde” bedraagt.

Met toepassing van artikel 4.85, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, wordt deze beslissing op 2 februari 2024 geschorst en op 16 februari 2024 vernietigd door de toezichthouder. Luidens deze vernietigingsbeslissing zal de woonmaatschappij “op de eerstvolgende vergadering van het bestuursorgaan een nieuwe uitgebreide gemotiveerde beslissing moeten nemen en in deze beslissing inspanningen moeten leveren om de voorwaarden van de betreffende aankoop in lijn te brengen met het decretaal kader”.

3.4. De raad van bestuur van de woonmaatschappij bevestigt op 14 mei 2024 haar eerdere beslissingen op grond van de hiernavolgende motivering:

“Op 7 juli 2023 en 13 december 2023 besliste de Raad van Bestuur tot de aankoop van het patrimonium van OCMW Menen en WZB Wervik. Echter werden deze beslissingen vernietigd door de afdeling Toezicht van Wonen in Woonmaatschappij Vlaanderen. De afdeling Toezicht maakt een opmerking rond het feit dat we als woonmaatschappij meer betalen dan de ‘sociale venale waarde’ zoals vastgesteld door Vlabel en over het feit dat we de cascaderегeling moeten volgen.

De cascaderегeling houdt in dat we [het] volgende moeten overwegen:

- Inbreng van patrimonium door het verkrijgen van aandelen;
- Aankoop tegen overeengekomen prijs;
- Aankoopprijs laten bepalen door de Minister;

We kiezen hier aldus voor een verkoop van het sociaal patrimonium door de lokale besturen aan !Mpuls en niet voor een inbreng bij de oprichting. De oprichting van de woonmaatschappij had plaats in november 2022.

De cascaderегeling is in het decreet opgenomen en kadert vooral binnen de overdracht van sociaal patrimonium tussen SHM's. Niet zozeer tussen Woonmaatschappijen en openbare besturen.

Bij de oprichting van de Woonmaatschappij werd ervoor gekozen om het patrimonium van De Leie onder te brengen bij !Mpuls door het verkrijgen van aandelen in de nieuwe woonmaatschappij.

De inbreng via aandelen voor de lokale besturen Wervik en Menen, bij monde van het publiek Woonzorgbedrijf Wervik en het OCMW Menen, ligt anders. WZB Wervik en OCMW Menen wensen te verkopen om de verkregen middelen opnieuw te investeren in andere woonvormen.

De optie om te werken met aandelen werd ten aanzien van deze lokale besturen dus niet weerhouden.

De tweede optie is om aan te kopen tegen een overeengekomen prijs. Dit is de piste die we verder bewandelen.

We zijn er ons van bewust dat de aankoop geen extra financiële last mag leggen op de Woonmaatschappij. Bij de aankoop van het sociaal patrimonium van het WZB Wervik en het OCMW Menen wordt niet de marktwaarde betaald. We baseren ons op de waarde die bepaald werd door Vlabel en niet door de private schatter.

De Vlabel schatting wordt gecorrigeerd door de factor die werd bepaald door prof. Va[s]tmans. Deze is voor Wervik 36% en voor Menen 38,25 %.

Echter vinden [wij] deze percentages te laag en wensen wij deze te verhogen tot 65%. Dit om volgende redenen:

1. Door beide aankopen hebben we 138 woongelegenheden extra als Woonmaatschappij waarbij wij gemiddeld 72.634 euro per woning betalen (gebouw en grond). Als Woonmaatschappij hebben wij al enkele keren aankoop goede woningen gedaan waarbij wij daar aankopen aan een gemiddelde van 230.000 euro.
2. De overdracht van het sociaal patrimonium van het WZB Wervik en het OCMW Menen kadert binnen de eenmaking van de

Woonmaatschappijen. We wensen het beleid dat Vlaanderen vooropstelt mee te ondersteunen.

3. Net door de overdracht van het patrimonium naar de Woonmaatschappij krijgen wij als actor 138 woningen meer in ons bezit die de sociaal zwakkere mensen in onze samenleving helpt naar een woning.
4. De middelen die vloeien naar het WZB Wervik en het OCMW Menen zullen gebruikt worden om investeringen te doen aan [...] andere woonvormen buiten het sociaal huurstelsel. We denken hierbij aan het wonen voor personen met een handicap, het bouwen van seniorenwoningen, ...
5. Daarnaast is het ook zo dat er een goeie samenwerking is tussen de Steden Menen en Wervik & onze Woonmaatschappij. De steden Menen en Wervik stellen lokalen voor ons ter beschikking voor onze zitdagen, stellen 12 punten met computers en mankracht ter beschikking voor de inschrijvingen voor het CIR, stelt personeel ter beschikking die meedenkt over nieuwe wijken en onze renovatieplanning 2050, ... De samenwerkingen zijn dus goed en [wij] wensen die ook te behouden.
6. Heel wat woningen liggen in de woonzorgzone, op de voetgangercirkel, maken deel uit van een zorgdorp, kunnen beroep doen op dienstverlening klusjesdienst van de Lokale bestuur, in de nabijheid is een dokterspraktijk in samenwerking met het Lokaal Bestuur, ...
7. Bij een andere Woonmaatschappij werd eerder ook al aangekocht tegen 65% en deze beslissing werd niet vernietigd.

Door financieel aan te kopen van 65% van de marktwaaarde is het daarenboven als Woonmaatschappij haalbaar om dit aan te kopen. We weten dat dit hoger is dan de ‘sociale venale waarde’, maar de berekeningen in ons financieel plan tonen aan dat we dit kunnen dragen.

[...]”

3.5. Op 17 mei 2024 vernietigt de toezichthouder de voormelde beslissing van de raad van bestuur van de woonmaatschappij van 14 mei 2024.

3.6. De woonmaatschappij tekent, met toepassing van artikel 4.87 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, bij de Vlaamse regering beroep aan tegen deze vernietigingsbeslissing.

3.7. Bij ministerieel besluit van 19 juli 2024 worden de grieven verworpen als ongegrond, en wordt het vernietigingsbesluit van de toezichthouder van 17 mei 2024 “bevestigd in al zijn rechtsgevolgen”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren een schending aan van “de materiële en formele motiveringsplicht samen gelezen met de schending van artikel 4.38 §7 van de Vlaamse Codex Wonen inzake de cascaderegeling, evenals de beginselen van behoorlijk bestuur”.

Het met het onderzoek van de zaak gelaste lid van het Auditoraat vat de essentie van het middel – waarin hij vijf onderdelen onderscheidt – als volgt samen in zijn verslag:

“(1) Verkeerde toepassing van de cascaderegeling in artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 in de mate dat dit besluit als uitgangspunt zou hanteren dat ‘enkel zou kunnen aangekocht worden op basis van de sociale venale waarde vastgesteld door VLABEL’. Volgens verzoekende partijen zou deze decretale bepaling er niet aan in de weg staan dat, bij een akkoord tussen partijen, er afgeweken wordt van de sociale venale waarde.

(2) Schending van artikel 4.85 Vlaamse Codex Wonen van 2021 en van het legaliteitsbeginsel. De verwijzingen in het bestreden besluit naar de nieuwsflash van 18 december 2023 of naar de studie van de KU Leuven zouden volgens verzoekende partijen niet dienstig zijn omdat deze documenten geen verordenende kracht zouden hebben. De gemiddelde correctiefactor gehanteerd in de studie van de KU Leuven zou in het bestreden besluit volgens verzoekende partijen dan ook onterecht als ‘norm’ naar voren worden geschoven, wat volgens verzoekende partijen een schending van artikel 4.85 Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het legaliteitsbeginsel zou inhouden.

(3) Schending van het eigendomsrecht van de lokale besturen en van omzendbrief KB/ABB 2019/3 [‘over de transacties van onroerende goederen door lokale en provinciale besturen en door besturen van de erkende erediensten’]. Verzoekende partijen voeren [aan] dat het bestreden besluit het eigendomsrecht van de lokale besturen zou schenden, omdat uit dit besluit zou voortvloeien dat ‘lokale besturen noodgedwongen akkoord zouden moeten gaan met een (heel) lage verkoopprijs’. Verzoekende partijen verwijzen daarbij naar omzendbrief KB/ABB/2019/3 en leiden daaruit af dat een lokaal bestuur slechts onroerende goederen kan verkopen op basis van de prijs vastgesteld in een objectief schattingsverslag, wat hier gebeurde.

(4) Schending van de formele en de materiële motiveringsplicht. Verzoekende partijen trekken ook de deugdelijkheid van de motieven van het bestreden besluit in twijfel m.b.t. de prijsbepaling. Uit de motivering van het bestreden besluit zou volgens verzoekende partijen niet blijken met welke bijzondere eigenschappen van onroerende goederen bestemd voor sociale huisvesting geen rekening zou zijn gehouden in de beslissing van de raad van bestuur van Impuls van 14 mei 2024, of waarom de motivering van de woonmaatschappij niet zou volstaan om de transactie aan de hogere correctiefactor van 65% doorgang te laten vinden. Evenmin zou uit dit besluit volgens verzoekende partijen blijken waarom de overeengekomen prijs strijdig zou zijn met het algemeen belang en waarom de woonmaatschappij niet meer in staat zou zijn haar wettelijke verplichtingen na te komen en/of afbreuk zou doen aan haar statutaire specialiteit.

(5) Schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Tot slot voeren verzoekende partijen ook een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan omdat de toezichthouder reeds eerder transacties zou hebben aanvaard waarbij toepassing zou zijn gemaakt van een sociale correctiefactor van 65%.”

5. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen hun standpunt zoals uiteengezet in het verzoekschrift. Voor zover zij nog punctuele replieken geven op de memorie van antwoord, worden deze weergegeven in de beoordeling van het middel.

Beoordeling

Vooraf

6. Artikel 4.38, §§ 4 tot 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 luiden:

“§ 4. De woonmaatschappij verwerft zo snel mogelijk en uiterlijk tegen de datum die door de Vlaamse Regering wordt bepaald, alle rechten van de onroerende goederen die geschikt zijn voor de sociale huisvesting die binnen haar werkingsgebied liggen van sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds en van andere woonmaatschappijen.

§ 5. Een woonmaatschappij neemt de rechten over met betrekking tot de onroerende goederen die in haar werkingsgebied liggen en die geschikt zijn voor de sociale huisvesting, en die aan de woonmaatschappij door een gemeente of een OCMW worden aangeboden.

§ 6. Bij een overdracht van rechten als vermeld in paragraaf 4 en 5 draagt de overdrager in voorkomend geval de nog openstaande leningen bij de VMSW, het Vlaams Financieringsfonds voor Gronden Woonbeleid voor Vlaams-

Brabant of Vlabinvest apb die betrekking hebben op dat onroerend goed of die rechten over aan de overnemer.

§ 7. Als de overdracht niet kan plaatsvinden tegen vergoeding in aandelen en de partijen het niet eens geraken over de prijs voor de overdracht van de rechten, vermeld in paragraaf 4 en 5, bedraagt de prijs de venale waarde van die rechten, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de sociale huisvestingsmaatschappijen respectievelijk woonmaatschappijen, waarop de leningen, vermeld in paragraaf 6, en subsidies met uitzondering van de subsidies die op geen enkele wijze hebben bijgedragen tot de marktwaarde van het betrokken onroerend goed in mindering worden gebracht. De Vlaamse Regering stelt de overdrachtprijs vast.

In elk geval wendt de overdrager, behalve indien het een gemeente of een OCMW is, de opbrengst van de overdracht aan voor de terugbetaling van openstaande leningen van de overdrager bij het Vlaamse Gewest of de VMSW. De overdrager, behalve indien het een gemeente of een OCMW is, wendt de overblijvende middelen aan overeenkomstig artikel 4.1/1. De Vlaamse Regering kan daarover de nadere regels vaststellen.

De Vlaamse Regering kan, binnen de perken van de kredieten die daarvoor op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven, aan een woonmaatschappij, onder de voorwaarden die ze bepaalt, leningen en subsidies verlenen voor de verwerving van de rechten met betrekking tot de onroerende goederen, vermeld in paragraaf 4 en 5.”

Luidens artikel 4.39/7 van deze codex heeft de woonmaatschappij “als hoofdzakelijk doel in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid, vermeld in artikel 1.5 en 1.6”, en zijn de woonmaatschappijen “de bevoorrechte uitvoerders van de missie van het Vlaams woonbeleid inzake de realisatie van een sociaal woonaanbod”.

Artikel 4.85 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 luidt:

“§ 1. De toezichthouder beschikt bij de uitoefening van zijn toezicht op de instanties, vermeld in artikel 4.79, over twee werkdagen om een beslissing te schorsen als hij die beslissing in strijd acht met de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang. De toezichthouder kan zijn schorsing intrekken en geeft daarvan kennis aan de betrokken instantie.

§ 2. [...]

§ 3. Een schorsing of vernietiging van een beslissing op grond van een inbreuk op het algemeen belang kan uitsluitend als de beslissing manifest onverenigbaar is met de goede werking van de instanties, vermeld in artikel 4.79, of als de impact van die beslissing resulteert in een negatief beeld voor de instanties, vermeld in artikel 4.79.”

Eerste onderdeel

7. In de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder van 17 mei 2024 wordt in essentie overwogen dat de cascaderegeling bepaald in artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 “*mutatis mutandis*” geldt voor een (vrijwillige) overdracht van onroerende goederen die geschikt zijn voor de sociale huisvesting van een lokale overheid, een zorgbedrijf of een OCMW aan de woonmaatschappij van het desbetreffende werkingsgebied en dat, hoewel overeenkomstig de voornoemde cascaderegeling in de relatie met lokale besturen, zorgbedrijven en OCMW’s de woonmaatschappij in principe kan onderhandelen over de overdrachtprijs, deze onderhandelingsruimte niet onbeperkt is.

In het bestreden besluit wordt bevestigd dat de decretale cascaderegeling op deze transacties van toepassing is, minstens dat moet worden aangenomen “dat de richtlijnen die werden uitgevaardigd voor de transacties in het kader van de decretale cascaderegeling *mutatis mutandis* voor deze aankoop moeten worden toegepast”. Een woonmaatschappij is immers bij iedere transactie ertoe gehouden te handelen binnen de contouren van de beginselen van behoorlijk bestuur, haar wettelijke en statutaire specialiteit en het “daardoor gekleurde” vennootschapsbelang.

8. De verzoekende partijen stellen weliswaar terecht dat artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 enkel toepassing vindt “[a]ls de overdracht niet kan plaatsvinden tegen vergoeding in aandelen en de partijen het niet eens geraken over de prijs voor de overdracht van de rechten”, terwijl er te dezen een akkoord was tussen de woonmaatschappij en de verzoekende partijen over de verkoopprijs.

De verwerende partij overtuigt evenwel, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ (*Parl. St.* VI.P. 2020-2021, nr. 828/1, 21 e.v.), waarbij het voornoemde artikel 4.38 in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 werd ingevoegd, dat bij een overdracht van sociaal woonpatrimonium in

de zin van deze bepaling geen abstractie mag worden gemaakt van de bijzondere kenmerken van de betrokken partijen alsook van het sociale karakter van de onroerende goederen waarvan de rechten worden overgedragen, ook in die gevallen waarin de partijen het eens geraken over een prijs.

Ook al wordt in de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder van 17 mei 2024 en in het bestreden besluit verwezen naar een (minstens analoge) toepassing van artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, betreft het hoofdmotief om de beslissing van 14 mei 2014 te vernietigen, de vaststelling dat de overeengekomen overdrachtprijs strijdig is met de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel (als onderdeel van het redelijkheidsbeginsel), alsook met de wettelijke en statutaire specialiteit van de woonmaatschappij. De verwijzing naar een schending van de voornoemde decretale cascaderegeling als grond om de beslissing van 14 mei 2024 te vernietigen, is in dit licht niet van aard de wettigheid van de vernietigingsbeslissing van 17 mei 2024 en bijgevolg van het bestreden besluit aan te tasten.

9. Het door de verzoekende partijen aangehaalde ‘Draaiboek woonmaatschappijen’ toont het tegendeel niet aan, maar bevestigt precies dat ook bij een verkoop met onderlinge overeenkomst rekening dient te worden gehouden met de sociale verhuurverplichting die aan de overgedragen woning verbonden is, en met de herinvesteringsverplichting die bij de verkoop overgedragen wordt van het lokaal bestuur naar de woonmaatschappij.

Tweede onderdeel

10. De verzoekende partijen stellen, in wat als een tweede onderdeel kan worden beschouwd, dat de toezichthouder een beslissing van een woonmaatschappij, overeenkomstig artikel 4.85 van de voornoemde codex, enkel kan vernietigen als hij die beslissing in strijd acht met “de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang”, zodat een schending van de studie van de KU Leuven (en de daarop betrekking hebbende nieuwsflash van 18 december 2023) geen

vernietigingsgrond kan zijn. Deze studie wordt volgens de verzoekende partijen aldus tot norm verheven, terwijl ze geen verordenende kracht heeft.

11. De door de verzoekende partijen in dit verband bekritiseerde overwegingen in het bestreden besluit luiden als volgt:

“De studie van de KU Leuven werd in de zomer van 2022 opgeleverd, openbaar gemaakt en in september 2022 ook expliciet verspreid naar lokale besturen en naar woonmaatschappijen. De resultaten van de studie boden VLABEL maar ook de woonactoren concrete handvaten om de marktwaarde van onroerende goederen bestemd voor sociaal wonen vast te kunnen stellen. Om de sociale venale waarde te bepalen, wordt vertrokken van de venale marktwaarde van het onroerend goed, d.w.z. de waarde van het betrokken goed indien het goed op de private huurmarkt beschikbaar was. Deze waarde moet vervolgens worden verminderd met een correctiefactor om prijsfactoren die voortvloeien uit de bijzondere beperkingen die gelden voor sociale huurwoningen in rekening te brengen, in het bijzonder de sociale verhuurplicht en de huurvoorwaarden en investeringsverplichtingen die daarmee gepaard gaan. Die beperkingen hebben immers een invloed op de waarde van het onroerend goed.

In een nieuwsflash van 18 december 2023 werden de bovenvermelde principes nog eens onder de aandacht gebracht van de betrokken woonactoren. Ook hier wordt het principe bevestigd dat een overdracht ofwel tegen een vergoeding in aandelen moet gebeuren, ofwel, wanneer dit niet mogelijk is, tegen een prijs die rekening houdt met de bijzondere eigenschappen van woonmaatschappijen (sociale venale waarde).”

Alsook:

“Zoals hierboven reeds uitgebreid werd toegelicht, moet de overdracht van onroerende goederen evident plaatsvinden tegen een marktconforme prijs voor de sociale huurwoningen, m.a.w. tegen een prijs die rekening houdt met de bijzondere kenmerken van de over te dragen woningen. Dit is de sociale venale waarde.

Een overdrachtprijs tegen een (aanzienlijk) hogere prijs dan de sociale venale waarde komt neer op een verarming van de sociale woonsector. Dat is niet alleen beleidsmatig ongewenst, maar staat ook [op] gespannen voet met de verwezenlijking van het decretaal en statutair doel van de woonmaatschappijen. [...]. In de door VLABEL bestelde studie van de KU Leuven werd een gemiddelde correctiefactor van 30,7% vastgesteld voor onroerende goederen bestemd voor sociaal wonen. De sociale venale waarde zoals die zou worden bekomen op basis van de studie van de KU Leuven laat voor alle duidelijkheid nog een zekere ruimte voor onderhandeling tussen de verschillende partijen. Zo laten de parameters uit de studie bijvoorbeeld ruimte voor een regionale differentiatie bij de bepaling van de toe te passen correctiefactor. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat er voor welbepaalde transacties omstandigheden voorhanden zijn waarmee in de studie geen

rekening werd gehouden en die een wezenlijke en kwantificeerbare invloed kunnen hebben op een billijke overdrachtprijs. Het komt dan uiteraard wel aan de betrokken woonmaatschappij toe om deze omstandigheden aan te tonen en hun impact op de prijs grondig te onderbouwen. *In casu* beroept !Mpuls zich op een schatting van VLABEL. Deze VLABEL schatting heeft betrekking op de venale waarde van de betrokken goederen. Deze waarde moet nog gecorrigeerd worden om tot de sociale venale waarde te komen. Zoals !Mpuls in haar beslissing stelt, is de correctiefactor op basis van de studie van de KU Leuven voor Wervik 36% en voor Menen 38,25%. De raad van bestuur van !Mpuls meent echter dat deze percentages ‘te laag zijn’ en wenst deze ‘te verhogen tot 65%’.

Dit percentage staat in schril contrast tot de correctiepercentages van 36% en 38,25% op basis van de wetenschappelijke studie van de KU Leuven. Hoewel het niet is uitgesloten dat in welbepaalde transacties een hogere overdrachtprijs kan worden overeengekomen dan de prijs die voortvloeit uit de studie van de KU Leuven, vereist een dergelijke afwijking wel een motivering over de wijze waarop deze prijs tot stand is gekomen.”

Anders dan de verzoekende partijen menen, blijkt uit deze motivering dat de correctiefactor die in de aangehaalde studie van de KU Leuven wordt gehanteerd (en herhaald in de nieuwsflash van 18 december 2023), louter richtinggevend is voor het bepalen van de overdrachtprijs, waarvan “in geval van bijzondere omstandigheden” kan worden afgeweken.

Voor zover de verzoekende partijen stellen dat “niet [is] geweten welke deze omstandigheden dat dan wel zouden zijn”, wordt verwezen naar de beoordeling van het vierde onderdeel (zie *infra*, randnummer 15).

12. In de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder van 17 mei 2024, hierin bijgetreden door het bestreden besluit, wordt gesteld dat het aan de woonmaatschappij toekomt de overdrachtprijs te verantwoorden in het licht van haar “wettelijke en statutaire specialiteit [...] én het daardoor gekleurde vennootschapsbelang”.

Anders dan hetgeen de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord stellen, wordt in het bestreden besluit wel degelijk gemotiveerd op welke manier de beginselen van behoorlijk bestuur en het algemeen belang te dezen zijn geschonden. In dit verband wordt verwezen naar de beoordeling van het vierde onderdeel (zie *infra*, randnummers 16 en 18).

Derde onderdeel

13. Voor zover de verzoekende partijen, in wat als een derde onderdeel kan worden beschouwd, aanvoeren dat het bestreden besluit het eigendomsrecht van de lokale besturen schendt, volstaat de vaststelling dat zij niet aantonen verplicht te zijn hun sociaal patrimonium aan de woonmaatschappij te verkopen, laat staan “aan een (heel) lage verkoopprijs”.

Voorts verhindert artikel 3.1 van de voornoemde omzendbrief KB/ABB 2019/3, luidens hetwelk het lokaal bestuur “een geldig en recent schattingsverslag nodig [heeft] voor de objectieve waardebeoordeling van de onroerende transacties”, niet dat bij een overdracht van sociaal woonpatrimonium in de zin van artikel 4.38, § 5, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 rekening wordt gehouden met de “sociale venale waarde” van de onroerende goederen, waarbij de verzoekende partijen, zoals blijkt uit de beoordeling van het vierde onderdeel, niet aantonen dat er te dezen redenen zijn om hiervan, in de gegeven mate, af te wijken (zie *infra*, randnummer 15).

14. Voor zover zij in de memorie van wederantwoord voor het eerst de schending van de contractsvrijheid aanvoeren, geven de verzoekende partijen een nieuwe en onontvankelijke wending aan het middel.

Vierde onderdeel

15. De verzoekende partijen stellen, in wat als een vierde onderdeel kan worden beschouwd, dat in het bestreden besluit niet *in concreto* wordt gemotiveerd met welke bijzondere eigenschappen van onroerende goederen bestemd voor sociale huisvesting geen rekening zou zijn gehouden in de beslissing van 14 mei 2024, noch “hoe de correctiefactor uit de studie van Vastmans (welke precies?) *in casu* beweerdelijk zou hebben geleid tot ‘aanzienlijk lagere aankoopbedragen’” en welke prijs dan wel aanvaardbaar zou zijn.

Met deze kritiek hernemen de verzoekende partijen de bezwaren die reeds in het beroepsschrift van de woonmaatschappij tegen het vernietigingsbesluit van 17 mei 2024 werden aangevoerd, en die als volgt worden weerlegd in het bestreden besluit:

“Zoals de toezichthouder correct stelt, kunnen de in de vernietigde beslissing aangehaalde redenen die de afwijking van deze correctiefactoren zouden verantwoorden niet worden gevolgd:

- De woonmaatschappij verduidelijkt niet welke berekening aan de grondslag ligt voor de verhoging van de correctiefactor naar 65%. De woonmaatschappij erkent evenwel uitdrukkelijk dat door toepassing van deze hogere correctiefactor van 65%, de aankoopprijs hoger zou zijn dan de reële sociale venale waarde van de betrokken onroerende goederen (notulen zitting raad van bestuur 14 mei 2024, p. 30). Hieruit kan enkel worden afgeleid dat de correctiefactor van 65% geen, of minstens onvoldoende, rekening houdt met alle bijzondere eigenschappen van onroerende goederen bestemd voor sociale huisvesting.
- De waardering van VLABEL vertrekt steeds van de normale venale waarde van een pand, en houdt bij de berekening van de toepasselijke correctiefactor rekening met eventuele regionale verschillen. De waardering van VLABEL heeft dan ook reeds rekening gehouden met de door de woonmaatschappij ingeroepen waardeverhogende elementen zoals de ligging van de betrokken woningen. Voor zover de woonmaatschappij van mening zou zijn dat er – ondanks de correctiefactor die per gemeente werd bepaald – nog een bijkomende differentiatie in de correctiefactor zou verantwoord zijn op basis van de ligging van de betrokken onroerende goederen binnen de gemeente, heeft de woonmaatschappij in elk geval nagelaten dit te concretiseren en te onderbouwen.
- De aankoop aan een hogere correctiefactor kan niet worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar de aankoop gebaseerd op een hogere correctiefactor van niet nader genoemde andere woningen op een niet nader genoemd moment, noch door te verwijzen naar de aankopen die plaatsvonden door niet nader genoemde andere woonmaatschappijen op een eveneens niet nader genoemd moment.
- De goede relaties met de steden Menen en Wervik kunnen ook geen verantwoording bieden voor de aankoop aan een hogere prijs dan de objectieve waardering van VLABEL. De woonmaatschappij toont niet aan dat de aankoop aan een hogere prijs dan de sociale venale waarde essentieel is voor het behouden van deze goede relaties. Daarnaast staat de meerprijs die de woonmaatschappij in het kader van de overdracht zou betalen niet in verhouding tot de ingeroepen voordelen die de woonmaatschappij van de betrokken steden zou ontvangen.”

De verzoekende partijen stellen hiertegenover in hun verzoekschrift dat “op geen enkele manier [wordt] aangetoond dat de motivering van verzoekers [lees: de woonmaatschappij] gebrekkig zou zijn”, en “niet [wordt] ontkend dat de woningen werden verkocht voor een hogere waarde dan [volgens] de berekening van de KU Leuven, maar [...] dit geen probleem [vormt] indien dit werd gemotiveerd”.

Het komt evenwel de verzoekende partijen toe om aan de hand van overtuigende argumenten de ondeugdelijkheid van de door de verwerende partij aangehaalde motieven aan te tonen. De bewijslast op dit vlak rust op de verzoekende partijen. Met het louter tegenspreken van de door de verwerende partij aangehaalde motieven wordt niet concreet aangetoond dat die motieven niet correct zouden zijn.

16. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit het bestreden besluit evenmin waarom de woonmaatschappij ingevolge de hogere prijs niet meer in staat zou zijn haar wettelijke verplichtingen na te komen en dit afbreuk zou doen aan haar statutaire specialiteit.

Nochtans zijn de volgende motieven uit het bestreden besluit, die zij zelf in dit verband aanhalen, duidelijk:

“Zo kan in de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder worden gelezen dat !Mpuls met de beslissing van 14 mei 2024 ingaat tegen zijn eigen statutair doel dat stelt dat de vennootschap als hoofdzakelijk doel heeft ‘in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid’ (artikel 3). Dit doel vindt zijn decretale basis in artikel 4.39/7 Vlaamse Codex Wonen van 2021. Door een overdrachtprijs te betalen die – zonder gegronde en geëxpliciteerde motieven – hoger ligt dan de sociale venale waarde, gaat !Mpuls *in casu* dan ook in tegen zowel het decretaal (wettelijke specialiteit) als statutair (statutaire specialiteit) bepaald doel van woonmaatschappijen, doordat deze transactie een nodeloze verarming inhoudt van de sociale woonsector, en aldus niet in het algemeen belang bijdraagt aan het recht op menswaardig wonen en het Vlaamse woonbeleid. De beslissing van 14 mei 2024 is bijgevolg in ieder geval absoluut nietig, aangezien !Mpuls rechtsonbekwaam is om handelingen te stellen die ingaan tegen zijn wettelijke en statutaire specialiteit. Gelet op het voorgaande is er sprake van een schending van een

decretale en statutaire bepaling, naast de schending van de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur.”

Voor zover de verzoekende partijen verwijzen naar het antwoord van de bevoegde minister op een parlementaire vraag van 2 mei 2024 om te stellen dat steeds van de sociale venale waarde kan worden afgeweken, dient te worden vastgesteld dat dit in het bestreden besluit evenmin wordt ontkend, doch de motieven om hiervan af te wijken, niet worden aanvaard.

17. Voor zover de verzoekende partijen betwisten dat een hogere overdrachtprijs zou leiden tot een verarming van de sociale woonsector, aangezien de woonmaatschappij door de overdracht 138 woningen meer in haar bezit krijgt voor de sociaal zwakkere mensen in de samenleving, alsook omdat de woonmaatschappij meer mogelijkheden heeft wat de spreiding van haar hulpbehoevenden betreft en schaalvoordelen zullen optreden, hernemen de verzoekende partijen dezelfde motieven uit de beslissing van de woonmaatschappij van 14 mei 2024, zoals herhaald in het beroepsschrift van de woonmaatschappij tegen het vernietigingsbesluit van 17 mei 2024. Deze argumenten worden in het bestreden besluit weerlegd als volgt:

“

- Ook de achterliggende ratio dat de betrokken overdracht kadert in de vorming van de eengemaakte woonmaatschappijen en dat deze leidt tot een vermeerdering van het sociaal woonpatrimonium van de woonmaatschappij, kan de aankoop aan een hogere correctiefactor niet rechtvaardigen. Ten eerste klopt de redenering niet dat er door de aankoop meer ‘sociaal zwakkere mensen in onze samenleving’ aan een woning worden geholpen, aangezien de betrokken woningen die worden verhuurd door het OCMW Menen en het Woon- en Zorgbedrijf Wervik, nu ook al sociale woningen zijn en aan dezelfde doelgroep worden toegewezen op basis van dezelfde toewijzingsregels én op basis van dezelfde huurvoorwaarden. Ten tweede leidt de transactie tot een nodeloze netto-verarming van de sociale woonsector, bijvoorbeeld omdat de aankoop van onroerende goederen aan een te hoge prijs, behoudens in geval van bijzondere omstandigheden (die *in concreto* moeten worden aangetoond, wat !mpuls nalaat te doen) niet kan worden beschouwd als een beslissing die in het algemeen belang bijdraagt aan het recht op menswaardig wonen en het Vlaamse woonbeleid.
- Dat het Woon- en Zorgbedrijf Wervik en OCMW Menen de ontvangen gelden zouden gebruiken om investeringen te doen aan

andere woonvormen buiten het sociaal huurstelsel, zoals onder meer het wonen voor personen met een handicap en het bouwen van seniorenwoningen, doet aan het voorgaande geen afbreuk. De woonmaatschappijen zijn toegespitst op het verwezenlijken van sociaal wonen. Het is niet toelaatbaar dat zij door het betalen van een te hoge aankoopprijs de middelen, die de overheid voor het sociaal wonen heeft voorzien, zouden onttrekken aan de sociale woonsector ten behoeve van andere doelstellingen. Het komt uitsluitend aan de Vlaamse overheid toe om de prioriteiten binnen het Vlaamse woonbeleid vast te leggen en de verdeling van middelen in dat verband te bepalen. Er werden *in casu* overigens ook geen enkele garanties gegeven dat de overdrachtprijs inderdaad voor de door de woonmaatschappij genoemde doeleinden zou worden gebruikt.”

Voor zover de verzoekende partijen hiertegenover nog stellen dat deze motivering gebrekkig is omdat de woonmaatschappij wel een motivering heeft gegeven, gaan zij uit van een verkeerde lezing van de betrokken passage waarin de verwerende partij oordeelt dat de voornoemde bijzondere omstandigheden niet “*in concreto* [...] worden aangetoond”.

18. De verzoekende partijen stellen voorts nog dat deze redenering “ook kan [...] worden omgekeerd”, nu de Vlaamse overheid “die middelen wil onttrekken aan beide lokale besturen, hoewel zij hiervoor geen grondslag heeft”. Daarbij herhalen zij hun kritiek en voeren zij ook nog kritiek op de volgende passage uit het bestreden besluit:

“In de beslissing van de toezichthouder valt er eveneens een opportuniteitstoets te lezen, waarbij er wordt besloten dat het niet wenselijk is in het algemeen belang van het Vlaams woonbeleid dat woonmaatschappijen een hogere overdrachtprijs betalen. Zo stelt de toezichthouder: ‘De hogere overdrachtprijs leidt tot een onnodige verarming van de sociale huisvestingssector, aangezien er geen herinvesteringsverplichting rust op de inkomsten van de lokale besturen n.a.v. de overdracht van hun sociaal woonpatrimonium aan een woonmaatschappij’. De reglementering beoogt immers ‘het verhinderen van het wegsluizen van extra middelen uit de sociale woonsector’. De hogere overdrachtprijs heeft immers als onwenselijk effect dat dit bedrag niet noodzakelijk zal worden geherinvesteerd in de sociale huisvestingssector, aangezien er geen investeringsverplichting rust op de inkomsten van de lokale besturen (artikel 4.38, §7, tweede lid, Vlaamse Codex Wonen van 2021), wat ingaat tegen de doelstelling van het Vlaams woonbeleid om meer

sociale woningen ter beschikking te stellen. Dit is een motief dat ontegensprekelijk verband houdt met het algemeen belang.”

Zij leiden hieruit af dat de verwerende partij handelt vanuit een vooringegenomenheid dat de verkoop van sociale woningen aan woonmaatschappijen steeds tegen de sociale venale waarde dient te gebeuren, zoals berekend in de studie van de KU Leuven, wat de wilsautonomie van de lokale besturen ondermijnt.

Deze kritieken zijn reeds hoger aan bod gekomen. In zoverre volstaat een verwijzing naar de beoordeling van het eerste tot vierde onderdeel van dit middel.

Vijfde onderdeel

19. De verzoekende partijen voeren ten slotte nog een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aan omdat de verwerende partij in het verleden, in andere dossiers, wel een sociale correctiefactor van 65% zou hebben aanvaard.

Ook dit motief kwam reeds aan bod in de beslissing van de woonmaatschappij van 14 mei 2024, zoals herhaald in het beroepsschrift van de woonmaatschappij tegen de vernietigingsbeslissing van 17 mei 2024, en wordt in het bestreden besluit weerlegd als volgt:

“Daarenboven is de verwijzing van !Mpuls naar aankopen die in het (recent) verleden door woonmaatschappijen tegen 65% van de waarde zouden zijn goedgekeurd, en die niet vernietigd zouden zijn geweest door de toezichthouder, niet dienstig. Eerst dient te worden benadrukt dat, wanneer de toezichthouder beslist om zijn toezicht uit te oefenen, een beslissing van een woonmaatschappij tot aankoop van onroerende goederen steeds op individuele basis wordt beoordeeld. Zoals reeds aangehaald is het bijvoorbeeld mogelijk dat de woonmaatschappij wél voldoende aantoonde waarom er een prijs hoger dan de sociale venale waarde zou moeten worden betaald. Gelet op het feit dat !Mpuls in haar beroepsschrift niet verduidelijkt over welke transacties het zou gaan, kan er dan ook onmogelijk worden nagegaan of de omstandigheden van deze transacties weldegelijk gelijkaardig waren. Het is alleszins niet omdat de toezichthoudende overheid in het kader van andere transacties niet zou zijn opgetreden, dat hieruit automatisch afgeleid zou kunnen worden dat de beslissingen tot aankoop die

ten grondslag lagen aan deze transacties ‘aanvaard’ werden en ‘als wettig’ werden beschouwd.

Verder wordt er gewezen op de vaste rechtspraak van de Raad van State waarin wordt gesteld dat men zich niet op andere onwettige situaties kan beroepen om een eigen onwettige toestand te bekomen of bestendig te zien. Het gelijkheidsbeginsel heeft immers betrekking op een gelijke correcte toepassing van de wet, niet op een gelijke overtreding ervan. Er bestaat dan ook geen gelijkheid in de onwettigheid (zie bv. RvS 8 maart 1988, nr. 29.514; RvS 19 januari 1999, nr. 78.179; RvS 9 juli 2004, nr. 133.724; RvS 31 augustus 2007, nr. 174.202). Met andere woorden, het loutere feit dat er in het verleden mogelijks al transacties zouden zijn voltrokken tegen 65% van de waarde doet geen afbreuk aan de onwettigheden in de vernietigde beslissing. Tot slot kan er worden opgemerkt dat het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel nooit *contra legem* kunnen worden toegepast (zie bv. RvS 8 juni 2015, nr. 231.462; RvS 30 november 2017, nr. 240.030; RvS 20 maart 2018, nr. 241.050). Deze beginselen kunnen dan ook niet primeren op de duidelijke tekst van artikel 4.38, §7 van de Vlaamse Codex Wonen. Gelet op wat voorafgaat, kan er dan ook geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.”

20. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat de verzoekende partijen geen begin van bewijs bijbrengen over welke andere transacties het zou gaan.

Voor zover de verzoekende partijen nog stellen dat zij wél voldoen aan de verplichting uit het decreet “aangezien zij wel degelijk motiveren waarom zij een hogere correctiefactor toepassen”, en de verwerende partij bijgevolg niet kan stellen dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet *contra legem* kunnen worden toegepast, volstaat ook hier, eens te meer, een verwijzing naar de beoordeling van het eerste tot vierde onderdeel van dit middel.

Besluit

21. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig februari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye,	waarnemend voorzitter, staatsraad
Patricia De Somere,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Stephan De Taeye