

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.012 van 15 juni 2026
in de zaak A. 243.899/X-18.958**

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

tegen :

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

Tussenkommende partijen:

1. het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
WELZIJN VAN ZULTE
2. de GEMEENTE ZULTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Vernailen en Maarten Van Den Nieuwenhuijzen
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36/9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 januari 2025, strekt tot de
nietigverklaring van “het besluit van de toezichthouder van 5 september 2024
houdende de vernietiging van de beslissing ‘Zulte: verwerving 21 sociale
appartementen vanwege het OCMW’ van de raad van bestuur van
27 augustus 2024”.

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.

Het OCMW van Zulte en de gemeente Zulte hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2026.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anton Geerts, die *loco* advocaat Stéphanie Taelemans verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristof Caluwaert, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Maarten Van Den Nieuwenhuyzen, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een 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 en regelgevend kader

3.1. Bij de hervorming van het landschap van de sociale huisvesting bij decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ (hierna: het decreet van 9 juli 2021) heeft de decreetgever beoogd de sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren om te vormen tot één woonactor, de woonmaatschappij genoemd, die binnen de door de Vlaamse regering vastgestelde werkingsgebieden fungeert als enig aanspreekpunt voor de sociale huurder of -koper.

Dit wordt nader geregeld in artikel 4.38 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, dat luidt:

“§ 1. Zowel de statutaire als de werkelijke zetel van de woonmaatschappij is gevestigd in het werkingsgebied waarvoor ze erkend is.

De Vlaamse Regering kan een uitzondering toestaan op het bepaalde in het eerste lid, ingeval van een gemotiveerd verzoek hiertoe bij de erkenningsaanvraag of bij wijziging van de statuten.

§ 2. Een woonmaatschappij is uitsluitend actief binnen het werkingsgebied waarvoor ze erkend is.

§ 3. In afwijking van paragraaf 2 zijn werkingsgebiedoverschrijdende activiteiten toegelaten in geval van samenwerking met een andere woonmaatschappij of voor zover de activiteiten een subsidiair en accessoir karakter hebben ten dienste van de activiteiten binnen het eigen werkingsgebied.

De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden vaststellen voor werkingsgebiedoverschrijdende activiteiten.

§ 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.”

3.2. De verzoekende partij is een erkende woonmaatschappij in de zin van artikel 205, § 2, van het decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ (hierna: decreet van 9 juli 2021), met als werkingsgebied Gent-Zuid, waarin de gemeente Zulte begrepen is.

Op de verzoekende partij, voorheen een erkende sociale huisvestingsmaatschappij, is de overgangsregeling bepaald in artikel 209 van het decreet van 9 juli 2021 van toepassing, dat luidt:

“§ 1. In afwijking van artikel 4.38, § 2 en § 4, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 zoals ingevoegd bij artikel 77 van dit decreet, gelden voor woonmaatschappijen die erkend zijn conform artikel 205, § 2, de bepalingen van dit artikel.

§ 2. De woonmaatschappij ontplooit vanaf haar erkenning geen nieuwe activiteiten buiten het werkingsgebied waarvoor ze erkend is.

De woonmaatschappij beperkt uiterlijk vanaf 1 januari 2028 haar activiteiten tot het werkingsgebied waarvoor ze erkend is.

§ 3. De woonmaatschappij verwerft zo snel mogelijk minstens het beheer van de onroerende goederen die geschikt zijn voor de sociale huisvesting en die binnen haar werkingsgebied liggen, van sociale huisvestingsmaatschappijen, andere woonmaatschappijen, sociale verhuurkantoren en het Vlaams Woningfonds. Uiterlijk op 1 januari 2028 verwerft de woonmaatschappij alle rechten met betrekking tot die 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.

De woonmaatschappij draagt zo snel mogelijk minstens het beheer van de onroerende goederen die geschikt zijn voor de sociale huisvesting die buiten haar werkingsgebied liggen over aan de woonmaatschappijen die erkend zijn voor het werkingsgebied waar de onroerende goederen liggen. Uiterlijk op 1 januari 2028 draagt de woonmaatschappij alle rechten met betrekking tot die onroerende goederen over aan de woonmaatschappijen die erkend zijn voor het werkingsgebied waar de onroerende goederen liggen.

Artikel 4.38, § 6 en § 7, is van overeenkomstige toepassing.”

3.3. In de memorie van toelichting bij het (ontwerp van) decreet van 9 juli 2021 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ wordt in de algemene toelichting met betrekking tot de ontworpen regeling het volgende gesteld (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 828/1, 20-21):

“Het voorontwerp van decreet dat voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State voorzag erin dat de prijs waaraan elke woonmaatschappij onroerende goederen dienstig voor sociale huisvesting gelegen binnen haar werkingsgebied, overneemt van een andere woonmaatschappij, sociale huisvestingsmaatschappij, sociaal verhuurkantoor, het Vlaams Woningfonds, een OCMW of een gemeente, nooit hoger mag zijn dan de niet-afgeschreven netto-boekwaarde, en evenmin dan de waarde van het onroerend goed bepaald door het [...] schattingsverslag als bedoeld in artikel 4.5 van de Vlaamse Codex Wonen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State merkte in zijn advies op dat de ontworpen regeling, wat betreft de beperking van de prijs van de over te dragen woningen en percelen tot de niet-afgeschreven netto-boekwaarde, niet in alle gevallen leek te waarborgen dat wordt voldaan aan de vereiste dat in een billijke schadeloosstelling wordt voorzien en dat ze derhalve niet bestaanbaar zou zijn met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Ondanks het feit dat de indieners van het ontwerp menen dat de niet-afgeschreven netto-boekwaarde gelet op de bijzondere kenmerken van de sociale huisvestingsmaatschappijen en de woonmaatschappijen wel degelijk een billijke schadeloosstelling biedt aan de overdrager (zie ook hierna), is ervoor gekozen om de ontwerpregeling aan te passen om rekening te houden met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Als hieronder over ‘onroerende goederen’ wordt gesproken, wordt daarmee bedoeld op die goederen zelf, maar ook op eventuele rechten op dergelijke goederen, zoals bv. een erfpacht.

Thans voorziet het ontwerp erin dat de partijen vrij zijn om de prijs van het over te nemen onroerend goed zelf te bepalen. Zoals gebruikelijk zullen de partijen bij de onderhandelingen de prijs consensueel kunnen bepalen, daarbij, elk wat hen betreft, rekening houdend met ‘hun belang’. Voor de sociale huisvestingsmaatschappijen en woonmaatschappijen, is dat hun

vennootschapsbelang, dat overeenkomstig het arrest van het Hof van Cassatie van 28 november 2013 gedefinieerd is als volgt: ‘Het belang van een vennootschap wordt bepaald door het collectief winstbelang van haar huidige en toekomstige aandeelhouders’[...].

Het belang van de betrokken vennootschappen wordt dus bepaald in functie van het (collectief) winstbelang van de aandeelhouders. Echter, zowel voor sociale huisvestingsmaatschappijen als woonmaatschappijen zijn de deelnemingsrechten van de aandeelhouders in de winst en in het vereffeningssaldo van de entiteit sterk beperkt, gelet op de bijzondere kenmerken van deze vennootschappen en de eraan verbonden erkenningsvoorwaarden. Bij vereffening hebben de aandeelhouders van deze maatschappijen na terugbetaling van alle schulden maximaal recht op de nog niet terugbetaalde historische inbrengwaarde (zie o.m. artikel 105 en 205 van dit ontwerp). Blijven er dan nog middelen over, dan worden die overgedragen aan een andere woonactor die ze verder zal blijven aanwenden voor sociale huisvesting. De winstrechten zijn eveneens beperkt en worden uitgedrukt in functie van een percentage van de nominale waarde van de aandelen (zie o.m. artikel 105 en 205 van dit ontwerp). Aan de zijde van de overdrager hebben noch de vennootschap, noch haar aandeelhouders in deze context, waarbij hun voorwerp zich inschrijft in de uitvoering van het woonbeleid van de Vlaamse overheid, dus een belang bij een ‘maximalisatie’ van de prijs waaraan de vennootschap een onroerend goed overdraagt. In de bijzondere context waarin de overdracht plaatsvindt, te weten aan een andere partij die onvermijdelijk eveneens een woonactor is, geldt dat ook voor de overnemer (die hoe dan ook al belang heeft bij een zo laag mogelijke overnameprijs). Immers, ook indien de overnemende vennootschap ooit zou worden vereffend, zal het liquidatiesaldo na betaling van alle schulden en na terugbetaling van de historische inbrengwaarde aan de aandeelhouders, eveneens toekomen aan een andere woonmaatschappij. De niet-afgeschreven netto-boekwaarde is en blijft daarom een vergoeding die als ‘billijk’ moet worden gekwalificeerd. Nu de tekst van het ontwerp toch nog werd aangepast naar aanleiding van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en wordt bepaald dat teneinde de administratieve last voor alle betrokken partijen te verminderen, de eventuele openstaande leningen mee dienen worden overgedragen (ontworpen artikel 4.38/6), dient dit element daarbij evenwel nog in rekening te worden gebracht.

De stellers van het ontwerp wijzen erop dat de bijzondere context waarin de overdracht plaatsvindt, voor ogen moet worden gehouden bij de prijsbepaling voor het over te dragen goed, en zij drukken de betrokken woonactoren dan ook op het hart om dat ook daadwerkelijk te doen. Dit geldt des te meer rekening houdend met de erkenningsvoorwaarde dat woonmaatschappijen als hoofdzakelijk doel moeten hebben om ‘in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid’ (ontworpen artikel 4.397/7 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021). Voor sociale huisvestingsmaatschappijen geldt eveneens dat zij slechts als ‘vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid’ konden worden erkend als sociale huisvestingsmaatschappij (artikel 4.36 Vlaamse Codex Wonen van 2021). Daardoor rust op hen, ook

in deze context, een verplichting om bij hun handelen rekening te houden met de ruimere impact van hun handelen op het Vlaamse woonbeleid. In *casu* vertaalt zich dat heel concreet in een plicht om constructief mee te werken aan de hervorming van het sociale woonlandschap, die een betere dienstverlening voor de sociale huurder centraal stelt, zonder de overnemer of de Vlaamse overheid een onevenredige financiële last op te leggen.”

In de artikelsgewijze toelichting wordt met betrekking tot het ontworpen artikel 4.38 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 nog het volgende toegelicht (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 828/1, 91-92):

“[...]”

De zevende paragraaf voorziet dan weer in de regeling inzake de vaststelling van de prijs. Deze regeling werd aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Voor de verantwoording vanuit het eigendomsrecht wordt verwezen naar de algemene toelichting.

Deze regeling heeft een subsidiair karakter en geldt enkel indien de overdracht niet kan plaatsvinden tegen een vergoeding in aandelen (i.e. via een vennootschapsrechtelijke herstructurering zoals fusie, splitsing of partiële splitsing) en, voor zover de overdracht dan toch via een koop-verkoop zou plaatsvinden, enkel indien de partijen het niet eens geraken over de prijs, die zij in beginsel wel vrij consensueel kunnen bepalen.

In dat geval bedraagt de prijs voor de overdracht zoals bedoeld in § 4 of § 5, de venale waarde, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de sociale huisvestingsmaatschappijen respectievelijk woonmaatschappijen, waarop de leningen bedoeld in § 6 en de subsidies, met uitzondering van de subsidies die op geen enkele wijze hebben bijgedragen tot de marktwaaarde 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 al zijn openstaande leningen bij het Vlaamse Gewest of de VMSW. De overdrager, behalve indien het een gemeente of een OCMW is, wendt de overblijvende middelen aan overeenkomstig het ontworpen artikel 4.1/1 van de Vlaamse Codex Wonen 2021 (zie artikel 56). De Vlaamse Regering kan daarover de nadere regels vaststellen.

Het opleggen van een gelijkaardige verplichting aan lokale besturen wordt niet opportuun geacht. In deze context, waar geen woningen uit het sociaal woonpatrimonium verdwijnen, zou het niet billijk zijn dat een lokaal bestuur de opbrengst exclusief voor sociale huisvesting moet aanwenden, aangezien zij als bijzondere woonactor beschikt over een bredere maatschappelijke taakstelling.”

3.4. In de ‘nieuwsflash’ van het agentschap Wonen in Vlaanderen van 18 december 2023, gericht aan de woonmaatschappijen en getiteld ‘Overdracht

onroerende goederen in het kader van de vorming van de woonmaatschappij: motiveringsplicht’, wordt onder meer het volgende uiteengezet:

“3.3. Past u het zuinigheidsbeginsel toe?

Woonmaatschappijen mogen geen handelingen stellen die hun financiënodeloos bezwaren (zuinigheidsbeginsel).

Kunt u afdoende motiveren waarom u de overdracht niet kan realiseren via een herstructurering en vindt u geen akkoord over de overdrachtprijs? Dan valt u onder de derde ‘trap’ van de cascaderегeling en stelt de Vlaamse minister van Wonen de overdrachtprijs vast op basis van de venale waarde, rekening houdend met de bijzondere eigenschappen van woonmaatschappijen. Deze vaststelling gebeurt via een schatting door Vlabel, die zich hiervoor onder andere baseert op wetenschappelijk onderzoek. U ontving dit wetenschappelijk onderzoek via een nieuwsflash op 28 september 2022.

U kunt op basis van dit wetenschappelijk onderzoek zelf een inschatting maken van de overdrachtprijs en hiermee rekening houden in de motivering bij uw beslissing, als u toch tot een overeenkomst over de overdrachtprijs wil komen (in de tweede trap van de cascaderегeling).”

3.5. Binnen deze regelgevende context gaat de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van Zulte op 25 juni 2024 akkoord met de eigendomsoverdracht van 21 woonentiteiten aan de verzoekende partij, op basis van de schattingsverslagen opgemaakt door [H.], erkend VLABEL-schatter bij kantoor [R.], “geschat op 64,64% van de normale verkoopwaarde uit de hand”.

3.6. Op 27 augustus 2024 beslist het bestuursorgaan van de verzoekende partij tot de aankoop van de betreffende 21 woonentiteiten gelegen binnen haar werkingsgebied, als volgt:

“2.2.11. Zulte: verwerving 21 sociale appartementen vanwege het OCMW
Gemeente Zulte wil haar sociale woningen uit de hand verkopen aan de WM gezien ze van oordeel is dat dit niet meer haar kerntaak is. Er werd tussen Dimensa en [de] gemeente Zulte onderhandeld om de overdrachtprijs vast te leggen. Dit gebeurde conform de tweede stap in de decretale cascaderегeling zoals vastgelegd bij artikel 4.38, §7, eerste lid van de Vlaamse Codex Wonen 2021. Als gevolg van de onderhandelingen en gelet op de kwaliteit van de over te dragen onroerende goederen kon tussen Dimensa en [de] gemeente Zulte een consensus worden bereikt waarbij de overdrachtswaarde hoger komt te liggen dan wanneer de Vlaamse Minister – bevoegd voor onder meer Wonen –, bij ontstentenis van onderling akkoord, de prijs zou bepalen op basis van een schatting uitgevoerd door Vlabel. In *casu* werd de verkoopwaarde in verder sociaal gebruik, op basis van de

schattingsverslagen van landmeterkantoor [R.], erkend Vlabel-schatter, geschat op 64,64% van de normale verkoopwaarde uit de hand. Dit komt neer op de totale aankoopssom van € 2.827.500,00 euro, zijnde de geschatte verkoopwaarde in verder sociaal gebruik.

[...]

Er zal verder overlegd worden met Wonen in Vlaanderen in welke mate deze aankoop gefinancierd kan worden d.m.v. een FS3 lening. Indien dit niet mogelijk is, zal de aankoop gebeuren met eigen middelen. De kastoestand van Dimensa is ruim positief. De uiteindelijke financiële meerjarenplanning van Dimensa (met simulaties van de impact van overdracht van het patrimonium vanuit gemeentebesturen) is momenteel in actualisatie i.s.m. [T.].

We verwijzen hierbij ook naar de motivaties opgenomen in de bijlagen:

- het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van Zulte, zitting van 25 juni 2024.
- Het verslag van de vergadering van het bestuursorgaan dd. 22/01/2024, punt 3.3. – argumentatie

Het bestuursorgaan gaat akkoord met de aankoop van 21 appartementen van [het] OCMW Zulte.

Op basis van de onderhandelingen met [de] gemeente Zulte en de vastgestelde sociale venale waarde op basis van schattingsverslagen, zal de overdracht van deze 3 onroerende goederen (21 woonentiteiten) kunnen gebeuren tegen een bedrag van 2.827.500,00 euro, hetzij 64,64% van de normale verkoopwaarde uit de hand.”

3.7. Met toepassing van artikel 4.85, § 2, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, wordt deze beslissing op 5 september 2024 vernietigd door de toezichthouder voor de sociale huisvesting bedoeld in artikel 4.79 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (hierna: de toezichthouder). Luidens deze vernietigingsbeslissing zal de woonmaatschappij “op de eerstvolgende raadsvergadering een nieuwe aangepaste beslissing moeten nemen waarbij rekening wordt gehouden met de inhoud van onderhavige brief”.

3.8. De verzoekende partij tekent, met toepassing van artikel 4.87 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, bij de Vlaamse minister van wonen beroep aan tegen deze vernietigingsbeslissing.

3.9. Bij ministerieel besluit van 7 november 2024 worden de grieven verworpen als ongegrond, en wordt het vernietigingsbesluit van de toezichthouder van 5 september 2024 “bevestigd in al zijn rechtsgevolgen”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Tussenkoms

4. Het OCMW van Zulte heeft, als eigenaar van de betrokken woningen en contractspartij van de verzoekende partij, belang bij de uitkomst van het geding. De gemeente Zulte overtuigt ervan dat ook zij, gelet op de decretale verplichtingen voor de gemeenten in het kader van de uitvoering van het sociaal woonbeleid, beschikt over een voldoende persoonlijk belang bij de uitkomst van het geding.

5. Bijgevolg moet hun beider verzoek tot tussenkoms worden ingewilligd.

V. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren een schending aan van “de tweede trap van de cascaderegeling, zoals vervat in artikel 4.38, §7 Vlaamse Codex Wonen 2021 en van het legaliteitsbeginsel, de [materiële motiveringsplicht] en het zorgvuldigheidsbeginsel als [algemene beginselen] van behoorlijk bestuur”,

“Doordat verwerende partij van oordeel is dat een overdracht van patrimonium op grond van de tweede trap van de cascaderegeling, zoals vervat in artikel 4.38, §7 van de Vlaamse Codex Wonen 2021, in beginsel dient plaats te vinden tegen de sociale venale waarde;

En doordat verwerende partij de sociale venale waarde zoals bekomen door beëdigd schatter, dhr. [H.], in diens schattingsverslag zomaar naast zich neerlegt;

En doordat verwerende partij de twee onderbouwde studies, onafhankelijk van elkaar uitgevoerd door landmeetkundig bureau [D.] en [S.] onterecht afdoet als onjuist en/of onvoldoende onderbouwd;

Terwijl de tweede trap van de cascaderegeling zoals vervat in artikel 4.38, §7 van de Vlaamse Codex 2021 stipuleert dat partijen vrij een overdrachtprijs kunnen bepalen;

En terwijl de twee onderbouwde studies weldegelijk voldoende onderbouwd zijn;

En terwijl het legaliteitsbeginsel inhoudt dat ook de overheid onderworpen is aan het recht, eveneens wanneer deze overheid de regels opstelt;

En terwijl de materiële motiveringsverplichting stelt dat de beslissing dient gesteund te zijn op in feite en in rechte juiste, afdoende en aanvaardbare motieven;

En terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel inhoudt dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden, wat impliceert dat de beslissing dient te steunen op een zorgvuldige feitenvinding en een nauwgezette belangenafweging zodat het bestuur op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval tot zijn besluit komt;

Zodat de bestreden beslissing artikel 4.38, §7 Vlaamse Codex Wonen 2021 en de beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel schendt.”

De verzoekende partij licht toe dat de verwerende partij met haar standpunt eraan voorbijgaat dat de tweede trap van de cascaderegeling stipuleert dat de partijen vrij een overdrachtprijs kunnen bepalen. Zij verwijst daartoe naar de tekst van artikel 4.38, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, de memorie van toelichting bij deze bepaling, artikel 4.155/3 van het besluit van de Vlaamse regering van 11 september 2020 ‘tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’ (hierna: besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021), de nieuwsflash van 28 september 2022, en de “Vlabel-studie, uitgevoerd door professor Vastmans van de KU Leuven”. Door te stellen dat deze vrij te bepalen overdrachtprijs (tweede trap van de cascaderegeling) in de praktijk ook de sociale venale waarde zoals bepaald in de studie van de KU Leuven (derde trap van de cascaderegeling) minstens moet benaderen, holt de verwerende partij de tweede trap van de cascaderegeling uit. De vraag rijst ook of een schattingsverslag nog enige juridische waarde heeft.

In de mate in de bestreden beslissing te lezen valt dat “de sociale venale waarde zoals die zou worden bekomen op basis van de studie van de KU Leuven [...] nog een zekere ruimte voor onderhandeling laat tussen de verschillende partijen”, waarbij het “aan de betrokken woonmaatschappij [toe]komt om deze omstandigheden aan te tonen en hun impact op de prijs grondig te onderbouwen” stelt de verzoekende partij vast dat noch (de memorie van toelichting bij) artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen 2021, noch artikel 4.155/3 van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 voorschrijft dat

partijen zouden moeten motiveren waarom zij uitgekomen zijn bij de vrij consensueel te bepalen overdrachtprijs (de tweede trap van de cascadereregeling), en dus niet aan de minister vragen om de sociale venale te bepalen op basis van de studie van de KU Leuven (de derde trap van de cascadereregeling).

In de mate in de bestreden beslissing wordt gewezen op de decretale en statutaire doelstellingen om te argumenteren dat de overdrachtprijs altijd in lijn moet liggen met de sociale venale waarde zoals bepaald in de studie van de KU Leuven, stelt de verzoekende partij vast dat haar statutair doel is te zorgen voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen, alsook om panden te verwerven om er sociale huisvesting te voorzien. Met de beoogde transactie wijkt de verzoekende partij dus niet af van haar statutair doel. Door de transactie krimpt het sociaal woonpatrimonium ook niet in: er gaan geen sociale woningen verloren.

In ieder geval werden volgens de verzoekende partij de motieven om te kiezen voor een overdrachtprijs van 64,64% van de normale verkoopwaarde uit de hand wel degelijk uiteengezet in het administratief dossier, meer specifiek in het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van de gemeente Zulte van 25 juni 2024 waar de beslissing van haar bestuursorgaan van 27 augustus 2024 uitdrukkelijk naar verwijst. Daarin werd vooreerst gesteld dat het voor partijen niet wenselijk – en voor het OCMW van de gemeente Zulte zelfs niet mogelijk – was om de overdracht te laten verlopen tegen een vergoeding in aandelen. Voorts werd aangestipt dat het OCMW zich dient te houden aan artikel 293 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: decreet lokaal bestuur) en “de omzendbrief KB/ABB 2019/3” die stipuleren dat lokale besturen bij de verkoop van een onroerend goed een recent schattingsverslag nodig hebben voor een objectieve waardebepaling, en op basis van het schattingsverslag van H., een erkend Vlabel-schatter, de “verkoopwaarde in verder sociaal gebruik” voor de betreffende woningen 2.827.500 euro bedraagt. De feiten en argumenten die aan de grondslag liggen van de beslissing zijn bijgevolg terug te vinden in het dossier.

Ten overvloede verwijst de verzoekende partij naar “twee onderbouwde studies”, onafhankelijk van elkaar uitgevoerd, op haar vraag om de sociale venale waarde van de betreffende sociale woningen te berekenen. Luidens de conclusie van de studie uitgevoerd door het landmeetkundig bureau D., respectievelijk schattingsbureau S., bedraagt de sociale venale waarde 66%, respectievelijk 66,5% van de private venale waarde. Meteen is ook duidelijk waarom de sociale venale waarde hoger ligt dan in de studie van de KU Leuven wordt beweerd: in die studie wordt geen rekening gehouden met de grondwaardes.

7. De tussenkomende partijen sluiten zich aan bij het eerste middel dat, samengevat, “betoogt dat de vernietiging van de verkoopovereenkomst voor sociale woningen onterecht is en dat [de] verwerende partij buiten haar bevoegdheid is getreden alwaar zij zich baseerde op een ruime interpretatie van artikel 4.38, § 7 en de zogenaamde ‘sociale venale waarde’ als bindend criterium hanteerde, zonder wettelijke grondslag”. Deze beslissing is in strijd met het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Zij stellen dat “[d]oor de opgelegde lezing van artikel 4.38, §7 [hun] autonomie [werd] miskend en [...] een bijkomende voorwaarde [werd] gecreëerd die geen decretale basis heeft”.

8. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij bij het toepassen van de tweede trap van de cascaderегeling beweert, in artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 niet wordt bepaald dat woonmaatschappijen, ingevolge hun wettelijk en statutair doel, uitsluitend een overdrachtprijs kunnen onderhandelen die in lijn ligt met de sociale venale waarde zoals bepaald door de studie van de KU Leuven. Mocht dat het geval zijn, ziet zij niet in waarom dan in alle voorbereidende en toelichtende teksten wordt bepaald dat partijen in de tweede trap van de cascaderегel de overdrachtprijs vrij kunnen bepalen. Deze vaststelling wordt versterkt door het feit dat de studie van de KU Leuven uitsluitend steunt op artikel 4.38, § 4, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 209, § 3, van het decreet van 9 juli 2021, namelijk op de situatie waarbij woonmaatschappijen sociaal woonpatrimonium (moeten) overnemen van

andere woonmaatschappijen, en geen rekening houdt met het feit dat ook lokale besturen zoals OCMW's hun sociaal woonpatrimonium kunnen aanbieden aan woonmaatschappijen, of met de specifieke context waarbinnen lokale besturen zich bevinden.

Beoordeling

Wat de draagwijdte van artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex van Wonen 2021 en de aangevoerde schending van het legaliteitsbeginsel betreft

9. In de vernietigingsbeslissing van de toezichthouder van 5 september 2024 wordt in verband met de onderhandelingsruimte van de partijen in de zogenaamde tweede trap van de cascaderegeling bepaald in voornoemd artikel 4.38, § 7, overwogen wat volgt:

“Hoewel u overeenkomstig voornoemde cascaderegeling in de relatie met lokale besturen, zorgbedrijven en OCMW's in principe kan onderhandelen over de overdrachtprijs, is deze onderhandelingsruimte allerm minst onbeperkt:

- de beginselen van behoorlijk bestuur waartoe de woonmaatschappijen gehouden zijn bij het nemen van hun beslissingen, blijven uiteraard ook van toepassing bij de decretaal verplichte overdrachten en overnames. Het motiveringsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel (als onderdeel van het redelijkheidsbeginsel) zorgen ervoor dat woonmaatschappijen geen handelingen mogen stellen die hun financiën nodeloos bezwaren, aangezien van hen verwacht wordt dat ze motiveren waarom een andere dan de goedkoopste oplossing uiteindelijk financieel beter is;
- verder is het zo dat, indien in het kader van besluitvorming voor woonmaatschappijen diverse keuzemogelijkheden voorliggen, de wettelijke en statutaire specialiteit van de woonmaatschappijen én het daardoor gekleurde vennootschapsbelang vereisen dat wordt gekozen voor de optie die, rekening houdend met het breder geheel, het meeste bijdraagt aan het recht op menswaardig wonen en het best kadert in het Vlaamse woonbeleid. De bekwaamheid van woonmaatschappijen wordt immers ingeperkt door haar decretaal en statutair hoofdzakelijk doel om in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid, en haar statutair voorwerp.

Artikel 4.38 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (VCW) laat lokale besturen en woonmaatschappijen toe te onderhandelen over de

overdrachtprijs van sociale huurwoningen die worden overgedragen aan de woonmaatschappij, al is die onderhandelingsruimte – minstens vanuit het perspectief van de woonmaatschappijen – niet onbeperkt. De overdracht moet 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. Die bijzondere kenmerken houden onder andere in dat er een sociale verhuurverplichting op die woningen rust.

[...]

Een beschrijving van die bijzondere kenmerken is onder andere opgenomen in de memorie van toelichting bij het decreet van 9 juli 2021 dat het regelgevend kader bij de vorming van woonmaatschappijen heeft uitgezet. Die beschrijving werd als basis gebruikt voor de wetenschappelijke studie van de K.U. Leuven van professor [F.V.].

[...]

Er is ruimte om te onderhandelen over de sociale venale waarde, zoals die wordt bekomen op basis van de studie van de K.U. Leuven. De studie zelf heeft bijvoorbeeld al ruimtelijke parameters in rekening gebracht wat tot een per gemeente gedifferentieerde correctiefactor heeft geleid.

U kunt aantonen dat er concrete omstandigheden zijn waarmee in de studie geen rekening werd gehouden en die een wezenlijke en kwantificeerbare invloed kunnen hebben op de sociale correctiefactor die uit de studie blijkt, waarvan Vlabel gebruik maakt. De betrokken woonmaatschappij en/of het betrokken lokaal bestuur dienen die omstandigheden dan wel aan te tonen en hun impact op de prijs (of de correctiefactor) grondig te onderbouwen.

[...]

Concreet volgt hieruit dat een woonmaatschappij enkel kan instemmen met een prijs die minstens gebaseerd is op de sociale venale waarde zoals die zou worden vastgesteld door de Vlaamse Belastingdienst en dat elke afwijking daarvan gemotiveerd moet worden. De sociale venale waarde zoals die zou worden vastgesteld door de Vlaamse Belastingdienst is immers ook het vertrekpunt voor het vaststellen van de overdrachtprijs door de minister indien partijen niet tot een akkoord zouden komen.”

10. Het eerste middel in het beroepsschrift van de verzoekende partij gericht tegen deze vernietigingsbeslissing, dat overeenstemt met het eerste middel dat in het inleidend verzoekschrift tot nietigverklaring van de thans bestreden beslissing wordt aangevoerd, wordt in de bestreden beslissing beantwoord als volgt:

“(a) Eerste middel: Schending van de cascaderegeling en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur
In tegenstelling tot wat Dimensa in haar beroepsschrift laat uitschijnen, is de onderhandelingsruimte van woonmaatschappijen voor het bepalen van de overdrachtprijs van onroerende goederen niet onbeperkt. 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. De toepassing van deze beginselen geldt onverminderd de toepassing van de decretale cascaderегeling, die aan deze beginselen en principes geen afbreuk doet.

De overdracht van onroerende goederen, binnen het stelsel van de sociale huur, moet 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 dat verband moet nogmaals worden benadrukt dat woonmaatschappijen zowel decretaal als via de (model)statuten verplicht zijn om als hoofdzakelijk doel in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid. Iedere handeling die zij stellen, en dus ook beslissingen omtrent aankopen van sociale huurwoningen van lokale besturen, moet aan deze toets worden onderworpen. Een transactie die niet in het algemeen belang bijdraagt aan het recht op menswaardig wonen en het Vlaamse woonbeleid, bijvoorbeeld doordat die overdracht een verarming zou inhouden van de sociale woonsector, kan bijgevolg geen doorgang vinden. De woonmaatschappij ontbeert immers de rechts- en handelingsbekwaamheid om zulke handeling te stellen.”

Alsook:

“De in de voorliggende transacties voorgenomen overdrachtprijs houdt dan ook geen of minstens onvoldoende rekening met de bijzondere eigenschappen van onroerende goederen bestemd voor sociale huisvesting, wat leidt tot een onnodige verarming van de sociale huisvestingssector. Er is niet aangetoond dat de voorgenomen transacties in overeenstemming zijn met de vigerende regelgeving en het eigen statutair doel van Dimensa. Het statutair doel van Dimensa stelt immers 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 Dimensa *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 27 augustus 2024 is bijgevolg in ieder geval absoluut nietig, aangezien Dimensa rechtsonbekwaam is om handelingen te stellen die ingaan tegen haar wettelijke en statutaire specialiteit. Er is dan ook sprake van een schending van een decretale en statutaire bepaling, naast de

schending van het motiveringsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De beslissing van de raad van bestuur van Dimensa doet daarenboven in elk geval afbreuk aan het algemeen belang. Een 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.”

11. Met deze overwegingen overtuigt de verwerende partij ervan dat bij een overdracht van sociaal woonpatrimonium in het kader van artikel 4.38 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 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.

De verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 4.38, § 7, toont het tegendeel niet aan. Weliswaar wordt in de passage waarnaar de verzoekende partij verwijst, gesteld dat “de regeling inzake de vaststelling van de prijs” een subsidiair karakter heeft en enkel geldt “indien de partijen het niet eens geraken over de prijs, die zij in beginsel wel vrij consensueel kunnen bepalen”, doch dit neemt niet weg, zoals uitvoerig gemotiveerd in de bestreden beslissing, dat een woonmaatschappij bij iedere transactie ertoe gehouden is te handelen “binnen de contouren van de beginselen van behoorlijk bestuur, haar wettelijke en statutaire specialiteit en het daardoor gekleurde vennootschapsbelang”, en de toepassing van deze beginselen geldt “onverminderd de toepassing van de decretale cascaderegeling, die aan deze beginselen en principes geen afbreuk doet”.

Ook de verwijzingen naar artikel 4.155/3 van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021, naar de nieuwsflash van het agentschap Wonen in Vlaanderen van 28 september 2022, of naar de studie van de KU Leuven, waarin telkens wordt gesteld dat de minister de overdrachtprijs pas bepaald als de partijen

geen overeenstemming bereiken over de prijs, doen aan het voorgaande geen afbreuk.

Voor zover de verzoekende partij stelt dat zij met de beoogde transactie niet afwijkt van haar statutair doel, aangezien er door de transactie geen sociale woningen verloren gaan, maakt zij abstractie van de uitvoerige argumentatie in de bestreden beslissing daaromtrent, namelijk dat een overdrachtprijs tegen een (aanzienlijk) hogere prijs dan de sociale venale waarde neerkomt op een verarming van de sociale woonsector, wat op gespannen voet staat met de verwezenlijking van het decretaal en statutair doel van de woonmaatschappij. Ook in het vernietigingsbesluit van de toezichthouder wordt bevestigd dat “[d]e 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”. Weliswaar verdwijnen de woningen niet uit het sociaal woonpatrimonium – de woonmaatschappij wordt er immers eigenaar van – doch voor het lokaal bestuur bestaat overeenkomstig artikel 4.38, § 7, tweede lid, Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen verplichting om de opbrengst opnieuw voor sociale huisvesting aan te wenden, “aangezien zij als bijzondere woonactor beschikt over een bredere maatschappelijke taakstelling” (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 828/1, 91-92). De stelling van de verzoekende partij in haar laatste memorie dat dit “een consequentie is van een decretale regel die bij elke transactie met een OCMW speelt”, neemt niet weg dat de verarming van de sociale woonsector hoger zal zijn naarmate de overdrachtprijs hoger is.

12. De verzoekende partij bekritiseert voorts dat luidens de bestreden beslissing het aan de betrokken woonmaatschappij toekomt de “omstandigheden [aan te tonen] waarmee in de studie geen rekening werd gehouden en die een wezenlijke en kwantificeerbare invloed kunnen hebben op een billijke overdrachtprijs”, en partijen aldus zouden moeten motiveren op welke wijze zij tot de overdrachtprijs in de tweede trap van de cascaderегeling zijn

gekomen. De in dit verband bekritiseerde overwegingen in het bestreden besluit luiden als volgt:

“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 (waarbij de sociale venale waarde dus 30,7% bedraagt van de ‘normale’ venale waarde). Voor de gemeente Zulte werd een correctiefactor van 33,1% vastgesteld.

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.”

13. De doelstelling van de betreffende studie van de KU Leuven is, luidens de ‘Samenvatting’ ervan, “het uitwerken van een wetenschappelijk onderbouwde methodologie die toegepast kan worden om bij de schatting van de venale waarde rekening te houden met de bijzondere kenmerken van sociale huisvestingsmaatschappijen”, “[m]eer specifiek [...] het bepalen van een correctiefactor die toegepast kan worden op de geschatte venale marktwaarde van een woning”. Blijkens punt 1 ‘Situering’ is deze studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel), omdat deze dienst in het kader van artikel 4.38, § 7, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 – als de overdracht niet kan plaatsvinden tegen vergoeding in aandelen en de partijen het niet eens geraken over de prijs – zal aangezocht worden om de venale waarde van de over te dragen rechten vast te stellen, waarbij “verwacht [kan] worden dat sommige schattingen door Vlabel juridisch worden gecontesteerd” en aldus “[o]m de nodige rechtszekerheid te bieden aan de partijen”. Anders dan de verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord is deze studie (blijkens punt 2.1 ‘Begrippen’) ook dienstig voor het bepalen van de sociale venale waarde van sociale woningen aangeboden door andere organisaties dan een woonmaatschappij, zoals een lokaal bestuur.

De omstandigheid dat deze studie van de KU Leuven bedoeld is om de sociale venale waarde vast te stellen in de zogenaamde derde trap van de cascadereregeling, neemt evenwel niet weg dat ze ook tot leidraad kan dienen in geval de partijen de overdrachtprijs consensueel overeenkomen. Daartoe werd deze studie aan de woonactoren ter kennis gebracht bij de nieuwsflash van 18 december 2023 (zie *supra*, randnummer 3.4). Zoals hiervoor is gebleken (zie *supra*, randnummer 11) dient immers, ook in de gevallen waarin de partijen het eens geraken over een prijs, bij een overdracht van sociaal woonpatrimonium rekening te worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de betrokken partijen alsook met het sociale karakter van de onroerende goederen waarvan de rechten worden overgedragen.

Uit de hierboven aangehaalde motivering dient te worden afgeleid dat de correctiefactor bepaald in de studie van de KU Leuven als uitgangspunt wordt gehanteerd, doch louter richtinggevend blijft voor het bepalen van de overdrachtprijs, aangezien er gemotiveerd kan worden van afgeweken.

In het licht van het voornoemd decretaal en statutair bepaald doel van woonmaatschappijen, zoals nader uiteengezet in de memorie van toelichting bij het decreet van 9 juli 2021 (zie *supra* randnummer 3.3), overtuigt de verzoekende partij er niet van dat de partijen volledig vrij een overdrachtprijs zouden kunnen overeenkomen op basis van een objectief schattingsverslag, zonder te moeten motiveren waarom en op welke wijze van de correctiefactor bepaald in de studie van de KU Leuven wordt afgeweken.

Wat de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel betreft

14. De verzoekende partij stelt alsdan dat de motieven om te kiezen voor “een overdrachtprijs van [...] 64,64% van de normale verkoopwaarde uit de hand” wel degelijk werden uiteengezet in het administratief dossier, meer specifiek in het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van de

gemeente Zulte van 25 juni 2024, waar de beslissing van haar bestuursorgaan van 27 augustus 2024 uitdrukkelijk naar verwijst. Voorts wijst zij ten overvloede op “twee onderbouwde studies” waarin de sociale venale waarde van de woningen wordt vastgesteld aan de hand van een correctiefactor van 66% en 66,5% van de private venale waarde.

15. De Raad van State stelt vast dat in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar voornoemd besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van de gemeente Zulte van 25 juni 2024. Het daarin gehanteerd motief dat een vergoeding in aandelen te dezen niet mogelijk was, wordt kennelijk noch door de toezichthouder, noch door de minister betwist. Het motief dat een lokaal bestuur zich dient te houden aan artikel 293 van het decreet ‘lokaal bestuur’ en “de omzendbrief KB/ABB 2019/3”, maakt het voorwerp uit van het tweede middel.

Voor zover in dit besluit, zoals ook in het besluit van het bestuursorgaan van de verzoekende partij van 27 augustus 2024, wordt verwezen naar de drie schattingsverslagen van de woningen opgesteld door schatter H., wordt dit motief in de bestreden beslissing beantwoord als volgt:

“In casu beroept Dimensa zich op een schatting van een beëdigd schatter, [H.], met erkenningsnummer [...]. In deze schatting wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘normale’ venale waarde van de onroerende goederen en de verkoopwaarde in verder sociaal gebruik, de zgn. sociale venale waarde. De in dit schattingsverslag bekomen sociale venale waarde bedraagt ongeveer 65% van de venale waarde. Dit wordt in het betrokken schattingsverslag als volgt gemotiveerd:

‘7. Bepalen van de verkoopwaarde voor een verder sociaal gebruik.
‘De eigendom wordt momenteel verhuurd aan sociale huurders, waarbij de huurprijzen gekoppeld zijn aan het inkomen van de huurder. In vergelijking met de reguliere particuliere huurmarkt leidt dit tot aanzienlijk lagere huurinkomsten. Bij de bouw van het pand ontving de bouwheer subsidies voor de constructie, maar er werden geen extra subsidies verstrekt voor de aankoop van de grond en het verdere onderhoud. Om de huidige sociale verkoopwaarde van een dergelijke eigendom, in de sociale verhuur, te bepalen, moet er rekening worden gehouden met de verstrekte subsidies vanuit de overheid. Deze kunnen worden afgetrokken van de normale verkoopwaarde. Daarnaast is het belangrijk om te weten dat het pand, zonder subsidies, na de bouw is

onderhouden en waar nodig is aangepast of vernieuwd. De kosten hiervoor bedragen gemiddeld ongeveer 2 maanden huur op de particuliere markt. Bij het bepalen van de sociale verkoopwaarde moeten we rekening houden met de ouderdom van het gebouw, met de huidige restwaarde van de constructies, de grondwaarde in het huidige gebruik, de verkregen subsidies en de onderhoudskosten. Over het algemeen ligt de sociale verkoopwaarde gemiddeld rond 65% van de normale verkoopwaarde op de particuliere markt.’

Dit percentage staat in schril contrast tot het correctiepercentage van 33,1% die voor de gemeente Zulte geldt op basis van de wetenschappelijke studie van de KU Leuven. Hoewel het niet is uitgesloten dat in welbepaalde transacties een hogere overdrachtsprijs kan worden overeengekomen dan de prijs die voortvloeit uit de studie van de KU Leuven, vereist een dergelijke substantiële afwijking, die neerkomt op een *quasi*-verdubbeling van de prijs t.o.v. de prijs die zou worden bekomen op basis van de in de studie van de KU Leuven vooropgestelde correctiefactor, wel een bijzondere motivering over de wijze waarop deze prijs tot stand is gekomen. De schatting van [H.] staat op geen enkele wijze hoe het correctiepercentage van 65% wordt berekend. Het volstaat niet om zonder enige onderbouwing te stellen dat de sociale verkoopwaarde ‘gemiddeld’ en ‘over het algemeen’ rond 65% van de normale verkoopwaarde op de particuliere markt bedraagt, terwijl hiervoor geen stavingsstukken worden bijgevoegd en deze vaststellingen duidelijk door de wetenschappelijke studie van de KU Leuven worden tegengesproken. De toezichthouder oordeelde dan ook terecht dat voor deze significante afwijking van het correctiepercentage uit de studie van de KU Leuven geen afdoende motivering werd bijgebracht.”

Voor zover de verzoekende partij in haar beroepsschrift ook nog verwijst naar een studie van landmeetkundig bureau D. ‘Vergelijkende studie tussen sociale en venale waarde van onroerend goed’ en van S. ‘Studie venale waarde Dimensa. Onderzoek Sociale woonmaatschappij’, wordt de verwijzing naar deze “twee aanvullende studies” in de bestreden beslissing beantwoord als volgt:

“Thans brengt Dimensa twee aanvullende studies bij, die het gehanteerde correctiepercentage van 65% verder zouden onderbouwen. Het gaat enerzijds om een studie van landmeetbureau [D.], van onbekende datum, die in haar conclusie stelt dat de waarde van een sociale woning in de onderzochte regio 66% is van de venale waarde van diezelfde woning op de private markt, en anderzijds een studie van (beweerdelijk) vastgoedwaarderingsmaatschappij [S.], opnieuw van onbekende datum, volgens dewelke de waarde van een sociale woning in de onderzochte regio 66,5% zou zijn van de venale waarde van diezelfde woning op de private markt. Dimensa brengt voor deze laatste studie slechts een abstract van twee pagina’s bij, op basis waarvan niet kan worden geverifieerd dat deze studie inderdaad door [S.] werd opgesteld.

Uit een analyse van de bijgebrachte studies, blijkt dat de vaststellingen in deze studies onjuist en/of onvoldoende zijn onderbouwd en al zeker geen basis kunnen vormen om een correctiepercentage van 65% toe te laten. Daarbij kan onder meer worden gewezen op het volgende:

a) Inzake de studie van landmeetbureau [D.]

o De studie vergelijkt naar eigen zeggen de (onderbouwde) resultaten uit de studie van de KU Leuven met de praktijk, gesteund op de ‘25 jaar ervaring als schatter’ van de opsteller. Dit verbaast, nu er in de afgelopen 25 jaar nauwelijks sociale woningen werden verhandeld tussen woonactoren en de regelgeving omtrent die overdrachten in 2021 grondig werd gewijzigd. Daarenboven bevat de studie geen verifieerbare stavingsstukken om de ingeroepen bevindingen uit de ‘25 jaar ervaring als schatter’ te onderbouwen.

o De in de studie gehanteerde dataset en de gevolgde uitgangspunten zijn onvoldoende gestaafd of onderbouwd. Daarbij kan onder meer worden gewezen op de volgende elementen:

- De studie bevat geen stavingsstukken voor de indicatoren en factoren die naar voor worden gebracht, behalve wat betreft de werkelijke huurinkomsten, maar door het ontbreken van de bijlagen bij de studie in het beroepsschrift kunnen ook die niet worden geverifieerd.
- De studie vertrekt van de premisse dat op de private huurmarkt van de 12 maanden huuropbrengst, twee maanden huur worden benut om de kosten te dekken. Dit kostenaandeel wordt op geen enkele wijze onderbouwd, en wijkt daarenboven sterk af van het wetenschappelijk onderbouwd kostenpercentage dat wordt gehanteerd in de studie van de KU Leuven. Het lage kostenpercentage heeft een significante impact op de inschatting van de waarde van de sociale woningen, en kan zonder enige stavingsstukken niet worden gevolgd.
- De studie maakt geen gebruik van de wetenschappelijk onderbouwde markthuurwaarden op basis waarvan de sociale huurwaarde wordt berekend. Daarentegen wordt de venale huurwaarde hypothetisch bepaald op basis van de bewoonbare oppervlakte, de uitgevoerde renovaties, ligging, bouwjaar,..., doch zonder dat deze gegevens nader worden gespecificeerd of verantwoord.

o Het in de studie gemaakte onderscheid tussen de waardebepaling voor ‘de opstal’ en de waardebepaling voor ‘de grondwaarde’ kan niet worden gevolgd. De waardering van een grond hangt in belangrijke af van het rendement dat men op korte of lange termijn op die grond kan realiseren, en die voor sociale woningen beperkt is tot het sociaal rendement omwille van de herinvesteringsverplichting. De herinvesteringsverplichting zorgt er immers voor dat de eventuele waardeestijging die bij sociale huurwoningen ontstaat (en dus de waardeestijging op de gronden) en die in sommige gevallen gerealiseerd kan worden door de woningen buiten de sociale huurmarkt te brengen, ten hoogste een rendement kan opleveren dat gelijk is aan het rendement op verhuurde sociale huurwoningen. Er is dan ook geen enkele reden waarom de correctiefactor uit de studie van de KU Leuven niet van toepassing zou zijn op de gronden waarop de sociale woningen staan.

o De studie bevat verschillende inconsistenties:

- Vanaf punt 7 en in de conclusie wordt met een waardevermindering van 25% op de grond rekening gehouden, terwijl er in alle tekst die

voorheen aan bod komt sprake is van een waardevermindering met 20% op grond.

- Onder punt 4 wordt vermeld dat een schatting door [D.] steeds wordt uitgevoerd na een plaatsbezoek, analyse van het goed zelf en een analyse van nabijgelegen vergelijkingspunten. Echter blijkt uit punt 6 van de studie net dat ze voor de 3.452 onderzochte eigendommen wel de venale waarde hebben bepaald rekening houdende met de bewoonbare oppervlakte, de uitgevoerde renovaties, ligging, bouwjaar,... maar zonder een plaatsbezoek te hebben uitgevoerd. Het is bovendien onduidelijk of de gegevens op basis waarvan men de waardebepaling heeft gedaan op objectieve wijze tot stand zijn gekomen.
- Onder punt 6 van de studie wordt gesteld dat men ‘echter graag nog een extra correctie (wil) doorvoeren. De kosten voor de eigenaar, in dit geval de sociale huisvestingsmaatschappij zullen ons inziens hoger oplopen dan op de private huurmarkt.’. Het is bijzonder onduidelijk op welke manier men die correctie heeft doorgevoerd. In de tekst voorafgaand aan deze passage werd uitgegaan van een rendement op de sociale huurmarkt van 59% van het rendement op de private huurmarkt. Na deze passage bleef datzelfde percentage ongewijzigd in de eindconclusie.
- Hoe de studie besluit dat de verhouding tussen de reële sociale huurwaarde en de ‘gebruikelijke huurvoorwaarden op de private markt’ 59% bedraagt, is onduidelijk, te meer omdat er in de inleiding bij punt 6 net wordt gesteld dat de gemiddelde huuropbrengst voor de sociale woningen van Dimensa ongeveer 450 euro per maand bedraagt, terwijl ‘[i]dentieke panden op de private markt noteren een huurwaarde van 850€-900€/maand.’ (wat dus een variatie van 50 tot 53% oplevert).

b) Inzake de studie van (beweerdelijk) [S.]

o Dimensa brengt slechts een samenvatting van twee pagina's bij, waaruit niet kan worden afgeleid van wie deze studie uitgaat of hoe de resultaten werden bekomen. Aan de conclusies van deze ‘studie’ kan alleen al om die reden geen waarde worden gehecht. Er wordt geen inzicht gegeven hoe bepaalde parameters aan elkaar worden gelinkt, noch wat de parameters juist inhouden.

o Volgens de samenvatting houdt het model rekening met 260 euro kosten ‘Beheer/makelaar’ per jaar. Er wordt niet verduidelijkt welke kosten hieronder worden begrepen. Het lijkt in elk geval ruim onvoldoende om de werkelijke onderhouds- en werkingskosten te benaderen van een eigenaar van een investeringspand, maar het document bevat geen indicaties dat nog met andere kosten zoals verzekeringen, herstellingen ten laste van de eigenaar en andere verhuurdersverplichtingen werd rekening gehouden in dit verband.

o Het financieel rendement voor een WM wordt hoger gelegd dan voor de vrije markt, met als argument dat er met ‘0,10% risicomarge’ moet worden rekening gehouden ‘omdat het risico groter is’. Het gaat om 4,75% financieel rendement in de vrije markt en 4,85% rendement in de woonmaatschappij. Er wordt niet verantwoord waarom het risico groter zou zijn bij een

woonmaatschappij, noch waarop de 4,75% rendement in de private sector is gebaseerd.

○ Daarnaast wordt ook in deze studie op geen enkele wijze rekening gehouden met de herinvesteringsverplichting die ontstaat bij de vervreemding van sociale huurwoningen. Die herinvesteringsverplichting vormt een zeer wezenlijk element in de studie van de KU Leuven waarom de sociale venale waarde significant lager ligt dan die van niet-sociale huurwoningen. Een woonmaatschappij is verplicht om alle opbrengsten van de verkoop van sociale huurwoningen opnieuw 100% in de sociale huisvesting te investeren, waardoor diezelfde middelen nooit een hogere rendabiliteit kunnen opleveren dan die van een sociale huurwoning zelf.

Gelet op het voorgaande, bieden de bijgebrachte studies onvoldoende motivering om een andere correctiefactor te hanteren dan diegene die werd berekend in de wetenschappelijke studie van de KU Leuven. Integendeel, de bijgebrachte studies lijken, al dan niet bewust, essentiële waardeverminderende factoren niet in rekening te brengen, waardoor het bekomen resultaat onrealistisch hoog is.”

16. Ten aanzien van deze uitvoerige uiteenzetting in de bestreden beslissing in antwoord op de argumentatie dienaangaande in het beroepschrift, volstaat de verzoekende partij ermee dezelfde argumentatie in haar inleidend verzoekschrift te hernemen, zonder meer.

Het komt evenwel de verzoekende partij toe om aan de hand van overtuigende argumenten concreet aan te tonen waarom de motieven van de bestreden beslissing niet correct zouden zijn. Eerst in haar laatste memorie, en derhalve op laattijdige en onontvankelijke wijze, uit de verzoekende partij concrete kritiek op deze motieven.

Voor zover de verzoekende partij nog stelt dat de verwerende partij “[h]et OCMW-raadsbesluit, met zijn concrete en cijfermatige motivering (grondwaarde, netto-opbrengsten, alternatieve berekening op basis van nettokostprijs)”, niet als afzonderlijk motiveringselement heeft onderzocht, volstaat de vaststelling – daargelaten de vraag of het bestuursorgaan van de verzoekende partij zich deze aanvullende motieven eigen heeft gemaakt – dat deze motieven niet eerder in de procedure voor de Raad van State aan bod zijn gekomen, en al evenmin in het kader van het beroep tegen het vernietigingsbesluit van de toezichthouder. Indien deze motieven bedoeld waren om, aanvullend op het schattingsverslag van H., de gehanteerde correctiefactor te verantwoorden, dan had de verzoekende partij

deze minstens in haar beroepschrift voor de minister, en ten laatste in haar inleidend verzoekschrift bij de Raad van State dienen aan te voeren. De omstandigheid dat de toezichthoudende overheid in het kader van haar administratief toezicht alle motieven zorgvuldig dient te onderzoeken, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

17. Bij gebrek aan een ontvankelijke kritiek op het antwoord in de bestreden beslissing op de argumentatie in haar beroepschrift, toont de verzoekende partij niet aan dat het bestreden besluit de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

18. Het eerste middel wordt verworpen.

19. Het onderzoek van het auditoraat is beperkt tot het hiervoor verworpen eerste middel. Er is dan ook reden tot een aanvullend onderzoek door het auditoraat.

BESLISSING

1. De verzoeken van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Zulte en de gemeente Zulte tot tussenkomst worden ingewilligd.

2. Het debat wordt heropend.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement