

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2000-2001

14 juni 2001

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement

ADVIES

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door mevrouw Anne-Marie Baeke
aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting**

**(Hoofdstuk 4 – Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer
van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij)**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jan Penris.

Vaste leden :

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Boudewijn Laloo, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, de heer Julien Demeulenaere, mevrouw Dominique Guns, de heer Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Christian Verougstraete ;

mevrouw Anne-Marie Baeke, de heer Marcel Logist ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Sonja Becq, de heer Carl Decaluwe, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heer Johan Weyts ;

de heren Jozef Browaeys, Marc Cordeel, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

de heer Filip Dewinter, mevrouw Marijke Dillen, de heer Frans Wymeersch ;

de heren Herman De Loor, Dany Vandenbossche ;

de heer Jo Vermeulen ;

de heer Herman Lauwers.

Zie :

39 (1999-2000)

- Nr. 1 : Verslag van het Rekenhof
- Nr. 2 : Advies namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
- Nr. 3 : Advies namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Robbe, auditeur bij het Rekenhof.	4
II. Uiteenzetting door de heer Hubert Lyben, administrateur-generaal van de VHM	6
III. Bespreking.....	7
Advies aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.....	9

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid besprak op 6 en 13 juni 2001 het verslag van het Rekenhof over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement. De commissie besprak meer bepaald hoofdstuk 4 : Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij.

De commissie bracht, overeenkomstig artikel 30 van het Reglement, een advies over dit hoofdstuk uit aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Robbe, auditeur bij het Rekenhof

De heer Geert Robbe brengt in herinnering dat de resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij uit 4 aanbevelingen bestond. Hij situeert die aanbevelingen en geeft aan welke de stand van uitvoering is.

Aanbeveling 1 : Bij de opmaak van de thesaurieplanning en de uitvoering ervan (de beslissingen tot financiering van investeringen met thesauriemiddelen) dienen niet alleen de momentane beschikbaarheid van de middelen maar ook een recuperatieschema in rekening te worden gebracht, teneinde de toekomstige liquiditeitspositie van de VHM veilig te stellen.

– Situering

De heer Robbe stelt dat de aanbeveling het resultaat was van enerzijds de controle van de rekeningen 1991-1994 van de VHM en van anderzijds de evaluatie van de beleidsinitiatieven van de vorige Vlaamse regering. Met name ging het daarbij om het maximaal inzetten van de eigen middelen van de socialehuisvestingsmaatschappijen voor investeringsdoeleinden, dit in het kader van het kernenbeleid.

Bij de controle van de rekeningen werd vastgesteld dat er bij de VHM belangrijke thesauriemiddelen aanwezig waren. Daar tegenover staat wel een belangrijke schuld, met name de Alesh-schulden en de schulden met betrekking tot de huidige financiering. Het risico daarbij was dat bij een te hoge inzet van thesauriemiddelen op termijn liquiditeitsproblemen zouden kunnen ontstaan. De beslissin-

gen tot inzet van de eigen middelen moeten worden gekoppeld aan een zo adequaat mogelijke thesaurieplanning op langere termijn. Daarbij moet rekening worden gehouden zowel met de aflossing van de schulden als met het recuperatieschema van de ingezette middelen.

Het Rekenhof was van oordeel dat de oorspronkelijk bij de VHM gehanteerde thesaurieplanning te rudimentair was. Aanbeveling 1 moet dan ook in dat licht worden gezien. Die aanbeveling dient overigens niet alleen gezien te worden in het kader van het kernenbeleid, maar heeft ook een algemene draagwijdte : telkens als er belangrijke eigen middelen worden ingezet, moet men nagaan in welke mate dat in de toekomst aanleiding kan geven tot liquiditeitsproblemen.

– Stand van zaken

Het Rekenhof spreekt hier van een gunstige evolutie. De thesaurieplanning werd verfijnd, ook rekening houdend met de lange termijn, de aflossing van de schulden, het terugvloeien van de ingezette middelen. De thesaurieplanning wordt steeds meer gebruikt in het kader van de budgettering en de advisering over beleidsinitiatieven.

Belangrijk is ook de ontwikkeling binnen de VHM van het financieel informatiesysteem (FIS). Dat is een informatiseringsproject binnen de VHM waarbij alle beschikbare financiële informatie zoveel mogelijk wordt geïntegreerd en geautomatiseerd. Dit instrument moet het sluitstuk vormen om binnen de VHM te evolueren naar een nog betrouwbaarder thesaurieplanning.

De heer Robbe is van oordeel dat een volmaakte thesaurieplanning niet bestaat. Bepaalde factoren zijn immers moeilijk in te schatten. Eén daarvan is de verdere afhandeling van de schuld van het Vlaamse Gewest ten opzichte van de VHM.

Aanbeveling 2 : Er dient spoedig duidelijkheid te komen in de vereffening van de schuld van het Vlaamse Gewest ten opzichte van de VHM met betrekking tot de lasten van het verleden, teneinde een volledig zicht te hebben op de evolutie van de toekomstige liquiditeitstoestand van de VHM.

– Situering

Bij de controle van de rekeningen werd vastgesteld dat de VHM in haar balans belangrijke vorderingen en schulden boekte, die per saldo een vordering van 9 miljard frank ten opzichte van het

Vlaamse Gewest uitmaken. Die vorderingen vloeien nog voort uit de regionaliseringsperikelen van de Nationale Maatschappijen (NMH en NLM) in de tweede helft van de jaren 80.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die posten jaar na jaar onveranderd op de balans blijven staan en dat er geen enkele afspraak bestaat inzake aflossing. Dat is een belangrijk hiaat voor een adequate thesaurieplanning.

– Stand van zaken

Er werd inzake aanbeveling 2 nog geen concrete vooruitgang geboekt. In de jaarrekening 2000 van de VHM staat die vordering nog altijd onveranderd op de balans. Er is nog geen enkele afspraak gemaakt over een aflossingsschema. Het Rekenhof herinnert de Vlaamse regering naar aanleiding van de controle van de rekeningen telkens aan deze problematiek, maar krijgt daarop steeds een zeer vaag en summier antwoord.

De heer Robbe brengt de budgettaire opportuniteit van de vordering onder de aandacht. Hij citeert terzake de vorige minister van Financiën bij de bespreking van de onderhavige resolutie : “De minister gaat ervan uit dat de indieners van de resolutie met de tweede aanbeveling geen verslechtering van het netto te financieren saldo van de Vlaamse overheid wensen.”. Volgens de heer Robbe moet de oplossing er echter niet noodzakelijk in bestaan dat de 9 miljard frank op korte termijn wordt overgeheveld naar de VHM. Wel meent het Rekenhof dat er daarover duidelijke afspraken moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de evolutie van de thesaurietoestand van de VHM. Uit de laatste thesaurieplanning blijkt immers dat de VHM de eerstvolgende jaren op een tekort afstevent.

Er is niet alleen nog geen aflossingsschema, maar ook geen duidelijke erkenning vanwege het Vlaamse Gewest van de schuld ten aanzien van de VHM. De VHM heeft daarom geen zekerheid over de vordering. Bij de goedkeuring van de jaarrekeningen van de VHM heeft de minister van Huisvesting telkens een voorbehoud geformuleerd met betrekking tot die vordering. Onlangs heeft de minister van Huisvesting wel de Inspectie van Financiën de opdracht gegeven die aangelegenheid te onderzoeken. Het Rekenhof hoopt dat dit kan leiden tot een oplossing.

Aanbeveling 3 : Het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM moet een gemotiveerde decretale basis krijgen.

– Situering

Naar aanleiding van de controle van de rekeningen van de VHM heeft het Rekenhof de toepassing op de VHM van het decreet van 13 juli 1993 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993, geëvalueerd. Hierbij werd het centraal thesauriebeheer ingesteld voor de Vlaamse openbare instellingen. Hoewel de VHM voldoet aan de criteria om aan het autonoom thesauriebeheer te worden onderworpen, moet worden vastgesteld dat dit de facto niet gebeurt.

De criteria waarvan sprake, zijn dat het moet gaan om een openbare instelling die ressorteert onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest – wat in casu het geval is – en dat men dotaties ontvangt lastens de begroting van het Vlaamse Gewest. Dit laatste is steeds een discussiepunt geweest. De VHM heeft immers steeds beweerd dat zij geen dotaties ontvangt. Het probleem is hier dat het decreet geen definitie geeft van het begrip dotatie. Als men dat verengt tot het begrip werkingsdotatie, dan heeft de VHM, die geen werkingsdotatie ontvangt, uiteraard gelijk. Bij gebrek aan een definitie is het Rekenhof echter van oordeel dat een ruime interpretatie van het begrip dotatie aangewezen is. Dat zou ook beter aansluiten bij de geest van het decreet van 13 juli 1993, namelijk dat alle vormen van systematische tussenkomsten vanuit de begroting aan een VOI kunnen worden beschouwd als een dotatie.

De heer Robbe verwijst terzake ook naar het besluit van 21 mei 1997 met betrekking tot de boekhouding van de Vlaamse openbare instellingen, waarin de Vlaamse regering zelf een veel uitgebreidere interpretatie geeft aan het begrip dotatie. Er is daarin sprake van werkingsdotaties, investeringsdotaties, rentedotaties, enzovoort. Er zijn belangrijke tussenkomsten in de investeringsprogramma's van de VHM. In de algemene uitgavenbegroting 2001 bijvoorbeeld gaat het om een tussenkomst van nagenoeg 5 miljard frank. Volgens het Rekenhof is dat te beschouwen als een investeringsdotatie.

De toedracht van de resolutie van 25 juni 1997 was om de VHM op basis van een decreet een zelfstan-

dig thesauriebeheer te geven in afwijking van het centraal thesauriebeheer.

– Stand van zaken

Er bestaat nog steeds geen decretale regeling voor het thesauriebeheer van de VHM. Er worden daartoe ook geen stappen ondernomen door de Vlaamse regering. Het decreet van 16 december 1997 inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap heeft geen verandering gebracht in die situatie, want de tekst van het decreet van 1993 werd er gewoon in overgenomen, zonder definiëring van het begrip dotatie.

Volgens het Rekenhof zijn er twee mogelijkheden wil men het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM bevestigen. Ofwel definieert men het begrip dotatie in die zin dat de aard van de tussenkomsten aan de VHM buiten het begrip dotatie vallen ; ofwel moet men de individuele uitsluiting van de VHM van het centraal thesauriebeheer duidelijk decretaal bepalen. Dit laatste is eigenlijk de optie die vervat zit in de resolutie van 25 juni 1997.

Aanbeveling 4 : De afspraken die onlangs werden uitgewerkt met betrekking tot de beleggingspraktijk van de VHM moeten in een reglement worden gegoten. De Vlaamse minister bevoegd voor de Huisvesting moet hierbij worden betrokken daar waar dit wettelijk of statutair is vereist.

– Situering

De heer Robbe wijst erop dat de VHM een Vlaamse openbare instelling is die onder controle staat van de voogdijoverheid. Haar autonomie is dus niet absoluut. In de statuten van de VHM zijn er bepalingen opgenomen uit de nog steeds geldende wet van 16 maart 1954 met betrekking tot de controle op de openbare instellingen. Daarin is bepaald dat de beleggingspraktijk van de VHM moet kaderen in enerzijds een machtiging van de minister van Financiën en dat er anderzijds een rapportering moet gebeuren aan de minister van Financiën en aan de minister van Huisvesting.

Bij de toenmalige controle door het Rekenhof werd vastgesteld dat noch de machtigingen noch de rapporteringen op een systematische wijze gebeuren. Ingevolge de opmerkingen van het Rekenhof werd er in oktober 1996 een protocol afgesloten tussen de minister van Financiën en de VHM, waarbij een beperkend kader werd gecreëerd waarbinnen de beleggingsactiviteiten van de VHM zich moeten situeren. Ook werd er voorzien in een driemaandelijks rapportering aan de ministers

van Financiën en Huisvesting en Abafim. Voor het Rekenhof bestaat er nu dus een kader voor controle.

De toedracht van de aanbeveling was om die regeling beter in overeenstemming te brengen met de wet van 1954 en met de statuten van de VHM, meer bepaald om de betrokkenheid van de minister van Huisvesting duidelijk te stellen.

– Stand van zaken

De trimestriële rapportering werd sindsdien ook gericht aan de minister van Huisvesting. Daarmee wordt er voldaan aan de wet van 1954. Voor het overige werkt men verder met het protocol van oktober 1996, dat naargelang de noodwendigheden wordt aangepast. De minister van Huisvesting wordt hierbij betrokken, hoewel de goedkeuringsbevoegdheid louter bij de minister van Financiën berust.

Sedert januari 2000 bezit de VHM nieuwe statuten. Volgens die statuten is de goedkeuring van de minister van Huisvesting met betrekking tot de beleggingsregels niet langer vereist.

– Algemene conclusie

Het Rekenhof is van oordeel dat er een positieve evolutie is met betrekking tot de aanbevelingen 1 en 4. Aan de aanbevelingen 2 en 3 daarentegen werd tot op heden geen enkel gevolg gegeven. Op die punten is een initiatief van de Vlaamse regering vereist.

II. Uiteenzetting door de heer Hubert Lyben, administrateur-generaal van de VHM

Met betrekking tot aanbeveling 1 (thesaurieplanning) stelt de heer Lyben dat er verder werk wordt gemaakt van een thesaurieplanning. Dat wordt ondersteund via het financieel informatiesysteem (FIS). De oplevering van het FIS heeft enige vertraging opgelopen maar wordt nu voor de komende dagen voorzien. In de loop van augustus 2001 moet het systeem volledig operationeel zijn. Dit neemt niet weg dat de thesaurieplanning werd en wordt uitgevoerd. In de raad van bestuur van de VHM werd daaraan een bijzondere zitting gewijd in december 2000. Daaruit zijn een aantal conclusies getrokken met betrekking tot de inzet van thesauriemiddelen en met betrekking tot de maatre-

gelen om te voorkomen dat de thesaurie van de VHM in de rode cijfers komt.

De heer Lyben wijst op de problematiek van de herfinanciering van de lopende bancaire leningen van de VHM. In het kader van het nieuw financieringsstelsel worden de SHM's voor de bouw van sociale huurwoningen gefinancierd voor een termijn van 33 jaar. Het hypothecair krediet dat door de VHM zelf wordt verstrekt heeft een looptijd variërend van 20 tot 30 jaar. Dit moet echter aanvullend (naast de subsidie) gefinancierd worden met bancaire leningen met een kortere looptijd. Hier dringt zich een herfinanciering op. Die noodzaak zal zich allicht voordoen in 2002, omdat dan 1,3 miljard frank aan bancaire schuld vervalt. Dit betekent niet dat er een volledige herfinanciering nodig is ; er is immers al een stuk kapitaalaflossing gebeurd. Op basis van de reële terugbetalingen zal moeten onderzocht worden welke herfinanciering mogelijk is.

Met betrekking tot aanbeveling 2 (vordering van 9 miljard frank van de VHM ten aanzien van het Vlaamse Gewest) stelt de heer Lyben dat de goedkeuring door de Vlaamse regering van de openningsbalans van de VHM de juridische grondslag levert waarop de VHM zich zal blijven beroepen. Er zijn over het blijven openstaan van die vordering meermaals opmerkingen geweest van het Rekenhof. Ook de commissaris-revisor van de VHM heeft dit verschillende keren onder de aandacht gebracht. De aanzuivering van de 9 miljard frank kan voor de VHM onder verschillende vormen gebeuren en het hoeft ook niet noodzakelijk ineens te gebeuren. Er moet daarbij rekening worden gehouden met de thesauriesituatie van de VHM, met de mogelijkheden van het Vlaamse Gewest en met de normen waaraan het Vlaamse Gewest moet voldoen inzake de overheidsschuld.

Met betrekking tot aanbeveling 3 (decretale basis voor zelfstandig thesauriebeheer VHM), erkent de heer Lyben dat er geen uitdrukkelijke decretale basis bestaat. Wel is het zo dat de opdracht die door de Vlaamse Wooncode aan de VHM wordt gegeven, met name het "beheer van de financiële middelen van de socialehuisvestingsmaatschappijen", impliceert dat de VHM voor deze beheerde middelen een thesauriebeheer moet voeren. Een ander element is dat het decreet over het kas-, schuld- en waarborgbeheer voorziet dat alle instellingen die een dotatie krijgen onder het centraal beheer vallen. Omdat de VHM geen dotatie ontvangt, kan worden gesteld dat de VHM als Vlaamse openbare instelling vandaag niet ressorteert onder het centraal thesauriebeheer. Weliswaar kan

men twisten over de precieze definitie van het begrip dotatie. Daarover zou een politieke uitspraak kunnen worden gedaan. Ten slotte wijst de heer Lyben nog op artikel 11 van de VHM-statuten, waarin expliciet naar beleggingen door de VHM wordt verwezen. Er is dus wel een statutaire basis aanwezig, maar geen zuivere decretale basis voor het zelfstandig thesauriebeheer door de VHM, zoals in de resolutie gevraagd.

Met betrekking tot aanbeveling 4 (beleggingspraktijk van de VHM) verwijst de heer Lyben naar het protocol van 30 oktober 1996 met de toenmalige Vlaamse minister van Financiën. Er werd een "Lijst van de gedefinieerde financiële instrumenten" goedgekeurd. Dat is een exhaustieve lijst van beleggingsinstrumenten die door de VHM gehanteerd mogen worden, met inbegrip van de limieten die daarop van toepassing zijn. Dit protocol wordt op geregelde tijdstippen herzien en herwerkt in samenspraak met het kabinet van de minister van Financiën en de administratie. Op die manier kan beter ingespeeld worden op wijzigingen binnen de financiële producten en instrumenten die beschikbaar zijn. De VHM heeft steeds gewerkt binnen de limieten van dat protocol. Op sommige momenten werden er intern zelfs restrictievere grenzen bepaald.

III. Bespreking

De heer Jan Penris, commissievoorzitter, stelt vast dat er voldoende vooruitgang werd geboekt met betrekking tot de aanbevelingen 1 en 4 uit de resolutie. Inzake de aanbevelingen 2 en 3 daarentegen is dat niet het geval. Voor aanbeveling 2 is een initiatief van de Vlaamse regering vereist ; voor aanbeveling 3 zou het parlement zelf eventueel een decreetgevend initiatief kunnen treffen.

De heer Penris stelt vast dat uit de uiteenzetting van de heer Lyben een nieuw probleem is gebleken, met name de herfinanciering van de bancaire leningen van de VHM.

De heer Hubert Lyben merkt op dat het niet om een nieuw probleem gaat, in die zin dat het binnen de sector goed gekend is. Het probleem is gekoppeld aan de vraag op welke wijze de VHM zich kan financieren op de kapitaalmarkt. Op die markt zijn er geen financieringen mogelijk voor een periode van 25 tot 33 jaar. Dit is een element dat met de bevoegde ministers moet worden bekeken in het kader van de voorbereiding van de begroting 2002 en de leningsmachtigingen annex gewestwaarborg die daarin vervat zijn. De heer Lyben verklaart de

problematiek van de herfinanciering enkel te hebben aangehaald omdat er zich in 2002 een eerste moment van noodzakelijke herfinanciering voordoet, dit gelet op het moment waarop het nieuw financieringssysteem is gestart.

De heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid, merkt op dat de vorige minister van Huisvesting, de heer Johan Sauwens, in het kader van aanbeveling 2 (de vordering van 9 miljard frank) opdracht had gegeven tot de oprichting van een werkgroep onder leiding van de Inspectie van Financiën. De minister heeft die opdracht bevestigd en gevraagd daarover een verslag te krijgen tegen einde 2001. In die zin is er dus een engagement van de Vlaamse regering met betrekking tot aanbeveling 2.

Wat aanbeveling 3 betreft (zelfstandig thesauriebeheer), stelt de minister dat dit een initiatief vraagt dat zowel door de Vlaamse regering als door het Vlaams Parlement kan worden genomen. De minister neemt zich voor om dit punt aan te brengen binnen de Vlaamse regering.

De heer Jan Penris, commissievoorzitter, stelt voor dat het commissiesecretariaat een voorstel van advies zou voorbereiden dat ter goedkeuring aan de commissie wordt voorgelegd. De krachtlijnen daarvan zijn dat er vooruitgang werd geboekt met betrekking tot de aanbevelingen 1 en 4. Inzake aanbeveling 2 is er een begin van opvolging, maar aanbeveling 3 heeft nog geen enkele invulling gekregen. Als bijkomend element lijkt het de spreker nuttig de problematiek van de herfinanciering van de bancaire leningen van de VHM onder de aandacht te brengen van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De verslaggever,

Anne-Marie BAEKE

De voorzitter,

Jan PENRIS

**ADVIES AAN DE COMMISSIE VOOR
ALGEMEEN BELEID, FINANCIËN
EN BEGROTING**

De commissie besluit bij consensus het volgende advies uit te brengen :

De Commissie voor Binnenlandse aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid,

- gelet op de aanbevelingen in het verslag van het Rekenhof over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement, meer bepaald van de resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer van de VHM ;
- gelet op de uiteenzetting van de heer Geert Robbe, auditeur bij het Rekenhof, en de heer Hubert Lyben, administrateur-generaal van de VHM ;
- gelet op de bespreking die hieraan werd gewijd tijdens de commissievergadering van 7 juni 2001 ;
- formuleert het volgende advies aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting :
 - 1° de commissie stelt vast dat er een positieve evolutie is met betrekking tot de aanbevelingen 1 en 4 uit de resolutie ;
 - 2° de commissie is van oordeel dat er een begin van opvolging is met betrekking tot aanbeveling 2 van de resolutie ;
 - 3° de commissie stelt vast dat er met betrekking tot aanbeveling 3 van de resolutie, met name dat het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM een gemotiveerde decretale basis moet krijgen, nog geen enkel initiatief werd genomen ;
 - 4° de commissie vraagt ten slotte de aandacht voor de problematiek van de herfinanciering van de bancaire leningen van de VHM vanaf 2002.

De verslaggever,

Anne-Marie BAEKE

De voorzitter,

Jan PENRIS
