

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



Zitting 2003-2004

23 januari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende machtiging tot creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd
agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	15
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	21
Advies van de Raad van State	37
Ontwerp van decreet	45

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. ALGEMENE SITUERING – BETER BESTUURLIJK BELEID

1.1. In het regeerakkoord van juli 1999 heeft de Vlaamse regering de beleids optie genomen om werk te maken van een grondige bestuurlijke vernieuwing. Als een essentieel onderdeel van het project “Beter Bestuurlijk Beleid”, werd de optimalisering van de organisatie en de werking van de Vlaamse administratie in het vooruitzicht gesteld. De Vlaamse administratie wordt thans gevormd door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ingedeeld in zeven departementen, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen (beide samengevat onder de benaming “diensten van de Vlaamse regering”) en de Vlaamse openbare instellingen (VOI's).

De Vlaamse regering besloot de essentiële beginselen inzake bestuurlijk beleid en bestuurlijke organisatie te verankeren in een kaderdecreet (“kaderdecreet Bestuurlijk Beleid”).

Dit “kaderdecreet Bestuurlijk Beleid” omvat een uniforme, transparante en coherente structuur, begrijpelijk voor de burger, binnen dewelke een grondige reorganisatie van de diensten en instellingen van de Vlaamse Gemeenschap zal verlopen. Om de dienstverlening te optimaliseren moet het bestuur sneller, soepeler en efficiënter op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen kunnen inspelen. De beoogde modernisering moet bovendien resulteren in een overheids optreden dat toegankelijker, interactiever, transparanter en klantgerichter is.

Het nieuwe organisatie model gaat uit van het primaat van de politiek : het beleid moet voluit door de politiek verantwoordelijken worden bepaald. Samen met de principes van deugdelijk bestuur als uitgangspunt heeft dit een fundamentele en dwingende impact op de organisatie structuur en de taakstelling van de bestuurlijke entiteiten.

De uitwerking van een bestuurlijke vernieuwing in Vlaanderen blijft niet beperkt tot een herstructurering van de bestuurlijke organisatie. Naast het organisatorisch bestuurlijk kader (kaderdecreet Bestuurlijk Beleid) werden ook nieuwe kaderregelingen uitgewerkt inzake begroting en boekhouding

(“comptabiliteitsdecreet¹”) en inzake het adviesstelsel (“decreet tot regeling van strategische adviesraden”).

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid regelt het generiek bestuurlijk kader en bevat algemene bepalingen inzake het Vlaams overheidsapparaat en de onderscheiden vormen van verzelfstandigde agent schappen. Deze bepalingen zijn automatisch van toepassing voor de agent schappen die – zoals voorliggend agent schap – beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet². Het is dan ook noodzakelijk om dit decreet samen te lezen met de bepalingen van het kaderdecreet en er wordt daarom in deze algemene situering (deel 1) beknopt ingegaan op een aantal generieke basisprincipes en bouwstenen van het nieuw organisatie model.

Voor een omstandige toelichting bij het project Beter Bestuurlijk Beleid wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het kaderdecreet.

De algemene toelichting bij voorliggend decreet komt in deel 2 aan bod.

1.2. De organisatie van de Vlaamse administratie wordt geregeld in hoofdstuk II van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. In uitvoering van het kaderdecreet wordt het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid opgedeeld in homogene beleidsdomeinen.

De Vlaamse regering bepaalt de homogene beleidsdomeinen, zowel wat het aantal als de inhoudelijke taakstelling betreft. De organisatie structuur vertrekt van de beleidsbepaling, die per beleidsdomein berust bij de bevoegde minister en de regering. De Vlaamse regering zal met ingang van de volgende legislatuur de bevoegdheidsverdeling tussen haar leden zodanig regelen dat de één-op-één relatie (die zorgt voor een eenheid van aansturing) daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Elk beleidsdomein krijgt een zelfde basisstructuur. Voor ieder homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht, bestaande uit een departement en desgevallend één of meerdere intern

¹ “Decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof”.

² Deze bewering klopt, behoudens wat de toewijzing van middelen, bedoeld in artikel 30, betreft. Ter zake wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 9, § 2.

verzelfstandigde agentschappen (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid.

Binnen ieder homogeen beleidsdomein kunnen ook één of meerdere verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht : intern verzelfstandigde agentschappen (zonder raad van bestuur en onder hiërarchisch gezag van de minister) of extern verzelfstandigde agentschappen (functioneren onder een raad van bestuur).

Per homogeen beleidsdomein wordt ten slotte een beleidsraad opgericht. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein.

De sectorale invulling van dit nieuwe organisatie-model is momenteel in uitvoering.

1.3. De decreetgever is, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd het statuut te regelen van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, en kan aan deze organismen rechtspersoonlijkheid toekennen (artikel 9 van de bijzondere wet). Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid voorziet in vier generieke agentschapsvormen : intern verzelfstandigde agentschappen³ (IVA), intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, en publiek- of privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen of EVA.

Het kaderdecreet regelt enkele essentiële kenmerken van de onderscheiden vormen van verzelfstandiging, en bevat tevens algemene regels inzake de aansturing en opvolging van de agentschappen⁴, inzake controle, interne audit en toezicht, en inzake de mogelijkheid voor agentschappen om te participeren in andere rechtspersonen.

Zoals hoger werd vermeld zijn deze bepalingen rechtstreeks van toepassing voor de agentschappen die beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet.

³ Deze agentschapsvorm wordt bij besluit opgericht.

⁴ Beheersovereenkomsten voor de IVA en voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, samenwerkingsovereenkomsten voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

De concrete implicaties hiervan worden hierna toegelicht.

1.4. Het nieuwe organisatie-model gaat uit van een duidelijke en consistente taakverdeling tussen de departementen (taakstelling gericht op beleidsondersteuning) enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen (taakstelling gericht op beleidsuitvoering) anderzijds. Deze taakverdeling is gesteund op het primaat van de politiek en deugdelijk bestuur enerzijds en motieven van diverse aard (doelmatigheid, specialisatie, en andere) anderzijds.

Zonder afbreuk te doen aan het onderscheid tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering wordt tussen beleidsondersteunende en uitvoeringsgerichte entiteiten een gestructureerde samspraak en samenwerking uitgebouwd.

Taken van beleidsuitvoering worden, wanneer aan bepaalde voorwaarden (cf. infra) is voldaan, in beginsel toevertrouwd aan verzelfstandigde agentschappen, vanuit volgende motieven :

- omdat er een eigen cultuur voor de uitvoeringsorganisatie gewenst is, die gericht is op de professionaliteit van de uitvoering ;
- omwille van een verwachting van hogere doelmatigheid en slagvaardigheid, in combinatie met kwaliteit, effectiviteit van de te leveren prestaties ;
- vanuit een deskundigheidsmotief : om de voor de taakuitvoering vereiste deskundigheid beter tot haar recht te laten komen ;
- om activiteiten op de markt te brengen, in een competitieve sfeer ;
- omdat er een grotere afstand tot het beleidscentrum gewenst is en om dichter bij de klant te staan ;
- om in sommige aangelegenheden of taken een gewenste of nodig geachte onafhankelijkheid ten opzichte van de regering tot stand te brengen.

Meerwaarde en efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid zijn dus de doorslaggevende argumenten om tot verzelfstandiging te beslissen.

Overeenkomstig het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid kan slechts tot verzelfstandiging worden over-

gegaan als cumulatief voldaan is aan volgende voorwaarden :

- zowel de entiteit, als haar uitvoeringsgerichte taken en opdrachten moeten een voldoende kritische massa hebben ;
- de producten en diensten moeten meetbaar zijn ;
- er moet een reële mogelijkheid zijn tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit ;
- de beheersovereenkomst en inzonderheid de informatierelatie moeten reëel invulbaar zijn.

1.5. Alle verzelfstandigde agentschappen beschikken over een ruime operationele autonomie. Het primaat van de politiek brengt evenwel mee dat interne verzelfstandiging in beginsel de voorkeur verdient boven externe verzelfstandiging. De regel is immers dat het bestuur wordt gevoerd onder de rechtstreekse en hiërarchische verantwoordelijkheid van de regering en haar leden. De zeggenschap blijft dan bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door het parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Tot de oprichting van verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid kan daarom pas worden overgegaan als hiervoor duidelijke functionele redenen bestaan en er een toegevoegde waarde door gegenereerd wordt.

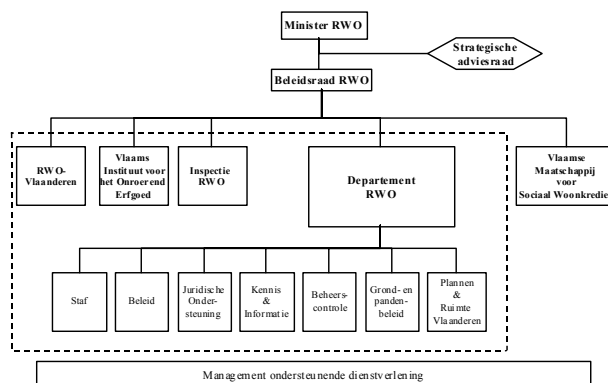
Het kaderdecreet stelt dan ook een cascadesysteem in van verzelfstandigingvoorwaarden en omvat een bindend afwegingskader, wat maximale garanties geeft dat de verzelfstandiging beantwoordt aan de basisvoorwaarden en dat gekozen wordt voor de optimale organisatievorm.

In het volgende deel wordt concreet aangetoond welke de motieven zijn voor de in casu aangehouden agentschapsvorm.

2. ALGEMENE TOELICHTING BIJ HET VOORLIGGEND ONTWERP VAN DECREET

Voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) hechtte de Vlaamse regering op 5 juli 2002 haar goedkeuring aan de sectorale invulling van het beleidsdomein.

Op 8 november 2002 nam de Vlaamse regering vervolgens ook een beslissing omtrent het type van verzelfstandiging van de verschillende uitvoerende agentschappen voor het beleidsdomein RWO. Rekening houdend met deze beslissingen van de Vlaamse regering en de algemene uitgangspunten van BBB inzake het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding- en uitvoering en de afbakening van de rollen, bijvoorbeeld op het vlak van de controle en de financiering, werd vervolgens het nieuwe ministerie RWO uitgetekend, resulterend in volgend organogram :



Naast het departement en drie intern verzelfstandigde agentschappen wordt er een extern verzelfstandigd agentschap gecreëerd, met name de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet (VMSW). Deze entiteit treedt op als gespecialiseerde kredietverlener voor de projecten van de sociale woonorganisaties en andere actoren binnen het beleidsdomein en verstrekt zelf of faciliteert daarnaast het gesubsidieerd en gewaarborgd hypothecair krediet aan particulieren via plaatselijke sociale huisvestingsmaatschappijen en erkende kredietinstellingen. De maatschappij staat bovendien in voor het beheer van de middelen van de shm's, verricht onderzoek naar de financiële markten en producten en kan in dit licht een financieel instrumentarium uitbouwen. In de praktijk zal de VMSW de financiële activiteiten van de huidige VOI 'Vlaamse Huisvestingsmaatschappij' (VHM) overnemen en verderzetten. De overige opdrachten van de VHM, onder meer op het vlak van de projecten sociale woningbouw, de begeleiding van de sociale huisvestingsmaatschappijen en het toezicht op die actoren, zullen worden opgenomen door respectievelijk het agentschap RWO-Vlaanderen en het agentschap Inspectie RWO.

Vanuit de opdeling van de taken van de huidige VHM, zal de VMSW binnen het beleidsdomein bijgevolg vooral nauw moeten samenwerken met het intern verzelfstandigd agentschap RWO-Vlaanderen.

ren, dat onder meer verantwoordelijk is voor de uitvoering van het sociaal woonbeleid. Binnen die opdracht is RWO-Vlaanderen inhoudelijk verantwoordelijk voor de planning, programmering en goedkeuring van de sociale woonprojecten waarvoor het ook zelf rechtstreekse subsidies kan toekennen. De lokale initiatiefnemers kunnen een beroep doen op de VMSW voor een – al dan niet aanvullend – krediet voor deze woonprojecten. De activiteiten van de VMSW hebben dan ook hoofdzakelijk een ‘bancair’ karakter.

Wat het statuut van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet betreft, wordt uitdrukkelijk geopteerd voor een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap. Hierna volgt een motivering voor deze keuze, op basis van de leidraad en toelichting bij de voorbereiding van machtigingsdecreten van privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

MOTIVERING

I.1. De missie van de VMSW luidt als volgt : de VMSW treedt op, enerzijds, als de gespecialiseerde kredietverlener voor de projecten van de sociale woonorganisaties en andere actoren binnen het beleidsdomein en, anderzijds, als de gespecialiseerde verstrekker of coördinator van het gesubsidieerd en gewaarborgd hypothecair krediet en aangehechte waarborgen aan particulieren via plaatselijke sociale huisvestingsmaatschappijen, erkende kredietmaatschappijen en eventuele andere actoren. De maatschappij beheert bovendien de middelen van de shm's en is verantwoordelijk voor een sluitende en transparante financiering van haar activiteiten.

De opdrachten van de VMSW zijn uitsluitend gericht op de uitvoering van bepaalde facetten van het Vlaamse woonbeleid. Het agentschap voldoet aan de criteria om dergelijke taken zelfstandig uit te voeren op grond van volgende redenen :

1° de VMSW staat in voor een voldoende massa uitvoeringstaken. Haar opdrachten worden opgesomd in artikel 4 van het ontwerp van machtigingsdecreet. Ter illustratie van de omvang van haar toekomstige taken en de financiële weerslag hiervan, volgen hierna enkele gegevens inzake de activiteiten die in 2002 door de VHM werden genoteerd en relevant zijn voor de toekomstige opdracht van de VMSW :

a) in 2002 investeerden de sociale huisvestingsmaatschappijen (shm's) en de sociale kredietvennootschappen (skv's) samen ruim 560 miljoen euro voor de realisatie van hun op-

drachten. Hiervan werd ruim 112 miljoen euro ingebracht via rechtstreekse projectsubsidies van het Vlaamse Gewest (taak voor het toekomstige RWO Vlaanderen). De resterende 448 miljoen euro werd vooral ingebracht vanuit de eigen middelen van de shm's en VHM en kredieten die de VHM heeft toegestaan aan de lokale initiatiefnemers (deels ondersteund met kapitaalsubsidies van het Vlaamse Gewest voor de investeringsprogramma's) ;

b) met deze middelen werden in 2002 circa 2.800 woningen gebouwd, bijna 7.600 woningen gerenoveerd of verbeterd en werden ruim 960 sociale leningen aan particulieren toegekend en 561 leningen aan kopers van door de shm's opgerichte koopwoningen. Tenslotte werden ook 375 sociale leningen van de skv's goedgekeurd ;

c) het boekjaar 2002 was goed voor een uitgaand betalingsverkeer van 475,6 miljoen euro. Met 393 miljoen euro, goed voor circa 10.700 concrete transacties, vormden de betalingen aan of voor rekening van de shm's hierin het belangrijkste aandeel. Daarnaast noteerde men ook nog 4.800 betalingen aan particulieren als volledige of gedeeltelijke opname van hypothecair krediet bij de VHM, goed voor een bedrag van bijna 61 miljoen euro. De overige betalingen betroffen de werking van de VHM en de aflossingen aan ALESH ;

d) de actuele VHM beheert een portefeuille van ruim 40.000 sociale leningen ;

e) het saldo 'eigen middelen' op de rekeningen van de shm's die door de VHM beheerd worden bedroeg op 31 december 2002 circa 210 miljoen euro ;

f) in 2002 werden door de VHM contracten afgesloten voor de opname van ruim 247 miljoen euro middelen op de private kapitaalmarkt. Het uitstaand saldo van de korte- en langetermijnbeleggingen bedroeg op 31 december van 2002 bijna 90 miljoen euro ;

2° de meetbaarheid van de producten of diensten die door de VMSW zullen worden geleverd, kan – zoals de voorbeelden hiervoor illustreren – zondermeer gegarandeerd worden. Op kwantitatief vlak kan er informatie worden geleverd over ondermeer het aantal verstrekte leningen, het aantal bereikte en ondersteunde woonbe-

hoeftige gezinnen, het bedrag aan beheerde middelen, enzovoort. Op kwalitatief vlak kunnen effectiviteit en efficiëntie van de financieringstechnieken en van de risico-indekking in kaart gebracht worden en kan de tevredenheid van de klanten, zowel particulieren als intermediaire actoren, worden gemeten aan de hand van enquêtes. Bovendien kan er ook worden gewerkt met een benchmarking met private banken, zowel qua rating als qua dienstverlening. Ook de klassieke financiële performantie-indicatoren kunnen een beeld geven van de prestaties van de VMSW ;

3° er is wel degelijk een reële mogelijkheid tot aansturing van de VMSW op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit. Op basis van de meting van de prestaties zoals uiteengezet onder 2° hiervoor, kunnen in de samenwerkingsovereenkomst hieromtrent afspraken worden gemaakt. In overleg met de minister en zijn departement kunnen deze afspraken mogelijk ook worden bijgestuurd. Voorlopig worden alvast de volgende organisatorische doelstellingen vooruit geschoven :

a) op middellange termijn :

- vereenvoudiging van de procedures op basis van een uniform en transparant financieringssysteem dat door het beleid wordt uitgewerkt ;
- de verdere uitbouw van de shm's op vlak van de distributie van hypothecaire kredieten ;

b) op korte termijn :

- de uitbouw van een transparante organisatiestructuur van de VMSW naar alle betrokkenen ;
- de doelstellingen van de VMSW moeten geformuleerd zijn in een duidelijk afgeleide en meetbare samenwerkingsovereenkomst ;
- de continuïteit garanderen in de uitvoering van de huidige financiële processen ;
- de ontwikkeling van een duidelijk gedefinieerde financieringspolitiek en te gebruiken financieel instrumentarium. Hieronder wordt verstaan de aflijning van de verschillende doelgroepen, een gediffe-

rentieerde financiering en de samenwerking met het departement RWO ;

- de uitbouw van een efficiënt en effectief centraal thesauriebeheer ;
- een efficiënte en effectieve afhandeling van de financiering van de huisvestingsprojecten ;
- een efficiënte en effectieve opvolging van de reeds toegekende en aangegane leningen ;
- een efficiënte en effectieve opvolging van de lopende transacties binnen de NV EVE ;
- een efficiënt en effectief aanvraagproces voor hypothecaire ontlener met de hulp van de shm's en de erkende kredietmaatschappijen ;

4° wat de reël invulbare informatierelatie betreft, zijn er tenslotte eveneens voldoende garanties voor een verzelfstandiging. Via de mededeling van het jaarprogramma en het jaarverslag aan de Vlaamse regering, die deze documenten ter kennis brengt van het Vlaams Parlement is er een transparante rapportering omtrent de plannen en prestaties van de VMSW mogelijk. Daarnaast zal er in het kader van de beheersopvolging, waarvoor in het departement een afzonderlijke cel wordt geïnstalleerd, een adequaat managementinformatiesysteem voorzien worden met het oog op de rapportering inzake de voortgang van de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst.

I.2. De externe verzelfstandiging biedt een duidelijke meerwaarde ten opzichte van interne verzelfstandiging om volgende redenen :

1° een verregaande autonomie en onafhankelijkheid zijn voor de VMSW belangrijk omdat :

- a) het financiële management best los staat van het operationele beleidsmanagement. In het verleden leidde een onvoldoende scheiding tussen beide tot de thans gekende 'schulden van de huisvestingssector'. De functiescheiding verhoogt de transparantie van de financiering van de sociale huisvesting ;
- b) een scheiding van de pure financiële beslissingen en dito beleid van de operationele productopvolging de globale veiligheid en

stabiliteit verhoogt van het investerings- en financiële beleid en op micro-niveau de kans op fraude verkleint ;

- c) de VMSW zich vrij moet kunnen begeven op de private kapitaalmarkt teneinde de beste voorwaarden te kunnen bekomen. Het agentschap wordt aangezet om minstens even competitief en kwaliteitsvriendelijk dan de concurrentie te gaan presteren ;

2° daarnaast pleit ook de mogelijkheid tot financiële participatie of betrokkenheid van andere actoren voor een externe verzelfstandiging. Hierop wordt verder in de tekst nog dieper ingegaan.

I.3. Het agentschap VMSW staat zonder meer onder een determinerende invloed van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Dit blijkt onder meer uit het feit dat :

- 1° de werkzaamheden van de VMSW hoofdzakelijk worden gefinancierd en of gedekt door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Teneinde goedkope sociale leningen te verstrekken aan particulieren voor de bouw, aankoop en/of renovatie van een woning of voor het verstrekken van goedkope kredieten aan intermediaire actoren, kan de VMSW immers kapitaal-subsidies ontvangen van het Vlaamse Gewest. Daarnaast kan de VMSW ook rekenen op een gewestwaarborg voor de leningen die ze zelf aangaat op de private kapitaalmarkt ;
- 2° het Vlaams Gewest minstens de helft van de aandelen in haar bezit moet hebben ;
- 3° er met de bevoegde minister een samenwerkingsovereenkomst zal worden afgesloten waarin afspraken worden gemaakt omtrent de financiële middelen die ter beschikking zullen worden gesteld en de prestaties van de VMSW die daarvoor in ruil verwacht worden.

I.4. De 3 belangrijkste motieven pro privaatrechtelijk statuut zijn :

- 1° het stimuleren van initiatieven tot samenwerking met of betrokkenheid van particulieren of private belangengroeperingen. Omdat een privaatrechtelijk vormgegeven agentschap minder herkenbaar is als overheid, kan dit de particuliere sector er in de toekomst sneller toe aanzetten tot samenwerking met de VMSW over te gaan. Onder meer voor gestructureerde financiële operaties zoals de effectisering en de participa-

tie in vennootschappen voor beleggingen in schuldvorderingen of voor PPS-formules biedt deze vorm extra voordelen. Daarnaast blijft – door te opteren voor een privaatrechtelijk statuut – de mogelijkheid open tot een samenwerking in de toekomst met het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, dat ook een privaatrechtelijk statuut heeft en dat op het vlak van de sociale leningen aan particulieren een quasi vergelijkbaar product aanbiedt aan het publiek ;

2° de noodzaak of wenselijkheid van een doorgedreven onafhankelijkheid. Financiële operaties en een financieel beleid moeten zo onafhankelijk mogelijk kunnen gebeuren, los van ‘politieke’ invloeden. In het recente verleden werd het financiële beleid van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) soms te sterk beïnvloed door beslissingen vanuit het beleid omtrent de investeringspolitiek inzake sociale huisvesting, welke mee aan de basis hebben gelegen van de thans precaire thesaurietoestand van deze VOI. De nieuwe VMSW moet nu zelf, onafhankelijk, garant kunnen staan voor haar financiële evenwicht. De beslissing omtrent de toekenning van een subsidie of tegemoetkoming van de overheid blijft uiteraard een prerogatief van de publieke overheid (binnen dit beleidsdomein gesitueerd in het uitvoerend agentschap RWO-Vlaanderen), maar eenmaal een project werd opgezet is de verdere financiële afhandeling een kwestie van een zo efficiënt en zuinig mogelijke inbreng van aanvullende kredieten of eigen middelen. Ook voor het nemen van transacties, hedgingoperaties en andere financiële instrumenten, waarvoor een snelle beslissing vereist is, is het noodzakelijk een doorgedreven onafhankelijkheid te hebben. Hierover zullen de nodige afspraken worden gemaakt met de Vlaamse regering en in casu de bevoegde minister, vast te leggen in een tussen beide partijen af te sluiten samenwerkingsovereenkomst ;

3° de noodzaak of wenselijkheid de beleidsuitvoering op commerciële wijze te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van concurrenten. Voor de VMSW is het effectief belangrijk om op de financiële markten in concurrentie met of naast andere private actoren activiteiten te kunnen ontwikkelen. De privaatrechtelijke vennootschapsvorm is bijvoorbeeld naar (buitenlandse) banken toe veel transparanter en beter bekend op het vlak van de informatie (boekhouding, jaarverslag, in de toekomst ISR-normen, ...) wat voor het aantrekken van kapitaal erg belangrijk is.

Naast deze drie motieven zijn er nog enkele fiscale en budgettaire overwegingen die pleiten voor een privaatrechtelijk statuut. Vooral de vrijstelling van roerende voorheffing en het verlaagd tarief voor de vennootschapsbelasting zijn argumenten pro privaatrechtelijke verzelfstandiging.

3. ARTIKELSGEWIJZE COMMENTAAR

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

In dit artikel worden een aantal definities opgenomen. Deze definities verwijzen naar de Vlaamse Wooncode. Bedoeld wordt het decreet houdende de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997, nadien gewijzigd door de decreten van 17 maart 1998, 18 mei 1999, 8 december 2000 en 20 december 2002.

Artikel 3

In dit artikel wordt de Vlaamse regering gemachtigd om mee te werken aan de creatie van de VMSW. De term ‘medewerking’ is belangrijk, aangezien het niet de bedoeling is dat het Vlaams Gewest de enige aandeelhouder wordt van de VMSW. De VMSW wordt dus niet gecreëerd door dit decreet. In dit decreet worden uitsluitend de kriteriën bepaald waarbinnen de Vlaamse regering kan deelnemen aan de creatie van een dergelijke privaatrechtelijke vennootschap.

Indien de Vlaamse regering gebruik maakt van deze machtiging en de VMSW effectief wordt gecreëerd, moeten de statuten van de VMSW niet worden goedgekeurd door de Vlaamse regering, maar enkel aan haar ter kennisgeving worden meegedeeld. De Vlaamse regering zal echter, als vertegenwoordiger van het Vlaamse Gewest, een beslissende invloed kunnen uitoefenen op de vaststelling van deze statuten en dit als hoofdaandeelhouder van de vennootschap.

Artikel 4

In dit artikel worden de missie en de taken van de VMSW bepaald. Wat de missie betreft, wordt er in § 1 verwezen naar de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode, zij het dat duidelijk gespecificeerd wordt dat de VMSW in dit verband enkel een beleidsuitvoerende opdracht heeft, die zich situeert op het vlak van de financiële ondersteuning van de activiteiten in deze sector door het verstrekken van kredieten.

In § 2 worden de taken van de VMSW opgesomd. Hierna volgt een ruimere omschrijving van deze taken :

1° de VMSW kan voor de initiatiefnemers van woonprojecten die door het agentschap RWO-Vlaanderen werden goedgekeurd als gespecialiseerde kredietverlener optreden. De klanten van de VMSW zijn niet alleen de sociale huisvestingsmaatschappijen, maar alle sociale woonorganisaties, gemeenten en OCMW's. Bovendien kunnen ook private initiatiefnemers die, ter uitvoering van de Vlaamse wooncode, een gesubsidieerd woonproject realiseren, een beroep doen op de financiële ondersteuning van de VMSW. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie waarin de VHM enkel leningen toekent aan de door haar erkende sociale huisvestingsmaatschappijen. Doordat de VMSW haar financiële producten ook open kan stellen voor de andere sociale woonorganisaties, de gemeenten en de OCMW's worden de bestaande onevenwichten op dit vlak weggewerkt en worden de mogelijkheden voor de sector aanzienlijk verruimd. Refererend naar de huidige situatie, kunnen de kredieten die de VMSW toekent de vorm aannemen van leningen op langere termijn tegen een lage rentevoet, waarvoor het Vlaamse Gewest voor een globale enveloppe een kapitaalsubsidie toekent, maar kan het ook gaan om marktconforme leningen op kortere termijn. Het staat de VMSW echter vrij om los van de actueel bestaande instrumenten in overleg met de minister en de sector totaal nieuwe kredietproducten te ontwikkelen. De kredieten kunnen betrekking hebben op de integrale kost van een project of op een deel ervan, bijvoorbeeld ter aanvulling van de door het agentschap RWO-Vlaanderen toegekende rechtstreekse subsidies.

In het kader van deze taak kan de VMSW, als voorwaarde voor haar dienstverlening, de kredietwaardigheid van alle initiatiefnemers onderzoeken. De VMSW kan op basis van deze bepa-

ling een rating of een ander scoringslabel toekennen aan een sociale woonorganisatie, weliswaar rekening houdend met haar sociale opdracht. Met het agentschap RWO-Vlaanderen wordt een systematische rapportering uitgewerkt omtrent deze kredietwaardigheid opdat het agentschap bij de evaluatie van de woonprojecten ook rekening zou kunnen houden met de financiële slagkracht van de lokale initiatiefnemer. Vanuit de zorg voor haar financiële evenwicht kan de VMSW – uiteraard binnen de grenzen van de door haar met de minister afgesloten samenwerkingsovereenkomst en overeenkomstig de met het agentschap afgesproken procedures – weigeren om een krediet of een waarborg toe te kennen aan een lokale actor die onvoldoende financiële garanties kan bieden voor een eventuele terugbetaling ;

2° de VMSW beheert de middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Zoals bepaald in het huidige artikel 33 van de Vlaamse Wooncode, gaat het hier om de financiële middelen die niet noodzakelijk zijn voor de dagelijkse werking van deze shm's. Zeker in de opstartfase van de nieuwe organisatie is dit beheer een absolute voorwaarde voor de financiële leefbaarheid van de VMSW. Op langere termijn kunnen hierover met de minister en met de shm's andere afspraken gemaakt worden in het kader van een eventuele verzelfstandiging van de lokale actoren en mits voldoende garanties voor de financiële leefbaarheid van de VMSW. Omtrent de modaliteiten van het beheer van die middelen moeten in uitvoering van artikel 33 van de Vlaamse Wooncode zonder meer afspraken worden gemaakt met de sociale huisvestingsmaatschappijen ;

3° de belangrijkste opdracht van de VMSW ten aanzien van particulieren bestaat in de toekenning van de zogenaamde bijzondere sociale leningen. De VMSW doet hiervoor een beroep op intermediaire actoren, te weten de sociale huisvestingsmaatschappijen, die dienst doen als de front-office van de VMSW. Deze actoren staan zelf in voor de begeleiding van de klant, de samenstelling van het dossier, het onderzoek naar de kredietwaardigheid van de klant, enzovoort terwijl de VMSW instaat voor de back-office, te weten de eigenlijke toekenning van de lening binnen de bekende budgettaire marges en de verdere financiële opvolging van die toegekende leningen. De planning en de territoriale spreiding van het hypothecair krediet over de intermediaire actoren behoort tot de bevoegdheid van het agentschap RWO-Vlaanderen.

Wat de sociale leningen betreft die krachtens artikel 78 van de Vlaamse Wooncode worden verstrekt door de erkende kredietmaatschappijen⁵ of erkende kredietinstellingen, neemt de VMSW in eerste instantie enkel de coördinerende opdracht op zich die thans door de VHM wordt vervuld ten opzichte van de door de VHM erkende sociale kredietvennootschappen (skv's). De VMSW blijft alvast voorlopig instaan voor de funding van de activiteiten van deze skv's en verstrekt aan deze organisaties een aantal met hen overeengekomen diensten. Ten opzichte van de door de Vlaamse regering erkende kredietvennootschappen (ekv's), die voor hun funding op dit ogenblik een beroep doen op FORTIS, heeft de VMSW geen taken, noch bevoegdheden. Op langere termijn verdient het wellicht de voorkeur dat de skv's en ekv's vrij zouden kunnen kiezen op welke kapitaalverstrekker zij een beroep wensen te doen, en dit op basis van een vergelijking van de voorwaarden die door de financiële instellingen en de VMSW geboden worden⁶.

De erkenning van de kredietmaatschappijen en kredietinstellingen behoort tot de opdracht van het departement, dat tegelijk ook verantwoordelijk is voor het verstrekken van de gewestwaarborg op de sociale leningen die krachtens artikel 78 van de Vlaamse Wooncode wordt toegekend ;

4° daarnaast kan de VMSW in onderaanneming een tijdelijke overlijdensverzekering en een verzekering tegen inkomensverlies aanbieden aan particulieren. De VMSW treedt niet zelf op als verzekeraar, maar kan wel een contract afsluiten met een externe verzekeraar en vervolgens

⁵ Het eerste lid van artikel 78 van de Vlaamse Wooncode maakt onderscheid tussen :

1° de kredietmaatschappijen die hetzij door de VHM, hetzij rechtstreeks door de Vlaamse regering erkend zijn. In het eerste geval spreekt men over de sociale kredietvennootschappen (skv's), in het tweede geval over de erkende kredietvennootschappen (ekv's) ;

2° erkende kredietinstellingen.

⁶ Deze visie wordt bevestigd in het onderzoek van PWC Consulting naar de werking van de kredietvennootschappen dat gebeurde in opdracht van AROHM. Die studie stelde reeds expliciet dat *“de beslissing omtrent de voor- en nadelen van elke financieringsvorm best door de kredietvennootschap zelf wordt genomen. Zo wordt de bestaande ongelijkheid tussen de skv's (verplichte financiering, opgelegd door de VHM) en de ekv's (vrijwillige financiering, eventueel via de Stichting) opgeheven. De rol van de VMSW, als rechtsopvolger van de VHM, wordt voor de erkende en sociale kredietvennootschappen dan ook best beperkt tot het hoogst noodzakelijke”*.

de betaling van de premies van deze verzekeringen geheel of gedeeltelijk voor haar rekening nemen. In concreto heeft de VHM op dit moment een contract met DVV voor de schuld-saldoverzekerings, terwijl het Vlaamse Gewest voor de verzekeringen tegen inkomensverlies een contract heeft afgesloten met OMOB. Door beide verzekeringen onder te brengen in de VMSW kunnen er op termijn, na het verstrijken van de huidige contracten, op basis van de grotere portefeuille mogelijk betere voorwaarden bekomen worden ;

5° teneinde haar opdrachten te kunnen vervullen zal de VMSW, naast de middelen die ze zal krijgen vanuit de begroting van het Vlaamse Gewest, ook op zoek moeten gaan naar bijkomende financiële middelen op de (private) kapitaalmarkt. Hiertoe verricht zij onderzoek van de financiële markten en producten om in functie hiervan een efficiënt financieel instrumentarium uit te bouwen. De VMSW heeft in dit verband tot taak een voorzichtig en zo optimaal mogelijk beleid te voeren. Het onderzoeken van de financiële markten heeft voornamelijk tot doel zo goedkoop mogelijk kapitaal te vinden. Zij kan dit in de eerste plaats door leningen aan te gaan tegen de beste voorwaarden, maar zij kan ook opteren rechtstreeks naar de kapitaalmarkt te gaan door bijvoorbeeld te effectiseren, of door het uitgeven van waardepapieren of obligaties. Hiervoor moet zij kunnen beschikken over voldoende kennis en technieken om alle financiële risico's zoveel mogelijk te beperken en in te dekken door bijvoorbeeld gebruik te maken van afgeleide producten.

Ten slotte kan de Vlaamse regering ingevolge § 3 ook bijzondere opdrachten toevertrouwen aan de VMSW, voor zover ze in overeenstemming zijn met haar andere opdrachten en voor zover het uitvoerende taken zijn, die bijdragen tot de doelstellingen zoals ze geformuleerd zijn in de Vlaamse Wooncode. Ter illustratie hiervan kan worden gedacht aan de opdrachten van de huidige VHM in het kader van haar participatie in de publieke vennootschappen voor schuldbeleggingen Atrium 1 & 2 en in de Eerste Vlaamse Effectisering (EVE) en aan de thans lopende verbintenissen van de VHM ten opzichte van het ALESH (Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting). Omdat de beslissing omtrent deze specifieke taken deels ook afhankelijk is van de beheersoverdracht (mogelijk na vereffening) van de huidige VHM en van de beslissingen die in dat verband zullen worden genomen over het kapitaal en de lopende schulden en vorderingen, kunnen hierover op dit ogenblik in

het voorliggend decreet nog geen bepalingen worden opgenomen.

Artikel 5

In dit artikel wordt de VMSW verplicht om een jaarlijkse financiële planning op te stellen. Deze verplichting is noodzakelijk, aangezien de inbreng van de VMSW een belangrijke weerslag zal hebben op de realisatie van woonprojecten ter uitvoering van het Vlaams woonbeleid. Met het oog op het garanderen van de financiële stabiliteit van de VMSW is een adequate thesaurieplanning, op basis van dewelke de investeringsmarges bepaald kunnen worden, essentieel. Deze planning zal uiteraard ook een belangrijk basisdocument vormen in de onderhandelingen met betrekking tot de met de minister af te sluiten samenwerkingsovereenkomst.

Omtrent de financiering van de VMSW en de mogelijke terbeschikkingstelling van financiële middelen door de Vlaamse regering aan de VMSW wordt in dit decreet geen uitdrukkelijke bepaling opgenomen omdat één en ander reeds geregeld wordt in het kaderdecreet en in het comptabiliteitsdecreet. De middelen voor de werking kunnen de vorm aannemen van een jaarlijkse dotatie, maar ook andere vormen van financiële ondersteuning worden niet uitgesloten. De bepalingen omtrent de financiële ondersteuning door het Vlaamse Gewest versus de in ruil door de VMSW te leveren prestaties zullen uiteraard een essentieel onderdeel uitmaken van de samenwerkingsovereenkomst tussen VMSW en minister. In dit verband zal tevens onderzocht worden in welke mate de VMSW ook bepaalde van haar diensten zal kunnen tarifieren, zoals de huidige regeling inzake de beheersvergoeding van de shm's aan de VHM.

Omdat de financiële middelen die door de Vlaamse regering ter beschikking zullen worden gesteld niet de volledige werking van de VMSW zullen kunnen dekken, kan de VMSW leningen en kredieten op de private kapitaalmarkt aangaan⁷. Bovendien kan de Vlaamse regering een gewestwaarborg⁸ verlenen aan deze kredieten en leningen. Dit zal de onderhandelingspositie van de VMSW versterken.

⁷ Deze mogelijkheid vloeit voort uit de hoedanigheid als privaatrechtelijk vormgegeven EVA en moet dan ook niet uitdrukkelijk worden voorzien in dit machtigingsdecreet.

⁸ Zie de bepalingen in het Kas-, Schuld- en Waarborgdecreet van 16/12/1997.

Artikel 6

In dit artikel wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VMSW geregeld. Deze bepaling is volledig gebaseerd op de standaardbepaling in het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid over samenwerkingsovereenkomsten met privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen. In deze samenwerkingsovereenkomst worden afspraken gemaakt omtrent midelen versus prestaties en worden de klemtonen vanuit het beleid aangeduid en concreet vertaald in operationele doelstellingen.

Artikel 7

In dit artikel wordt de verplichting ingeschreven dat het Vlaamse Gewest steeds moet beschikken over ten minste de helft plus één van de aandelen van de VMSW. Dank zij deze bepaling behoudt het Vlaamse Gewest de controle over deze overheids-taak. Teneinde echter niet te evolueren naar een louter publiek organisme, verdient het de voorkeur om voor de resterende aandelen maximaal een beroep te doen op de inbreng van private aandeelhouders. Hiervoor is echter geen bepaling vereist in dit machtigingsdecreet en kan worden uitgegaan van het private vennootschapsrecht. Tenslotte wordt de mogelijkheid opengelaten om ook andere openbare besturen als provincies, gemeenten en OCMW's toe te laten om aandeelhouder te worden van de VMSW, zij het dat met het oog op het garanderen van het private karakter in eerste instantie toch de inbreng van privé-kapitaal nagestreefd zal worden.

Artikel 8

In dit artikel wordt het toezicht over de VMSW bepaald. Gelet op het feit dat gekozen werd voor een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap, zal men als overheid voor dit toezicht moeten terugvallen op het aandeelhouderschap en de klassieke private toezichtsmechanismen. In dit verband zal voor de controle op het financieel beheer van de VMSW wellicht geopteerd worden voor de aanstelling van een beëdigd bedrijfsrevisor, die jaarlijks de financiële toestand, de jaarrekening en de regelmatigheid van de financiële verrichtingen controleert. Het verslag van de revisor maakt deel uit van de documenten die aan de functioneel bevoegde minister ter kennisgeving moeten worden voorgelegd.

Artikel 9

§ 1 bevat de standaardbepaling met betrekking tot het ter beschikking stellen van personeel.

Ingevolge het advies van 14 oktober 2003 van de Raad van State werd in § 2 eveneens een bepaling opgenomen met betrekking tot het ter beschikking stellen van infrastructuur aan de VMSW.

Ten aanzien van de (financiële) middelen wordt geoordeeld dat op dit ogenblik nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om hiervoor ook reeds een bepaling in het machtigingsdecreet op te nemen.

Artikel 10

In voorliggend machtigingsdecreet is bewust geen standaardbepaling opgenomen die de Vlaamse regering machtigt om de bestaande decreten aan te passen bij de oprichting van privaatrechtelijke EVA's omdat de VMSW een aantal taken van de VHM (VOI) zal overnemen terwijl een aantal andere taken van de VHM zullen worden waargenomen door IVA's zonder rechtspersoonlijkheid. De standaardbepaling om de VMSW in te passen in de bestaande decreten zou dus onvoldoende zijn om de bestaande decreten aan te passen aan de structuur van het beleidsdomein RWO. Diverse aanpassingen van de decreten staan immers los van de EVA.

Er zullen daarom afzonderlijke ontwerpen van decreet worden opgemaakt, onder andere ook tot wijziging van de Vlaamse Wooncode. Nadien zullen ook de respectieve uitvoeringsbesluiten gewijzigd moeten worden. In deze wijzigingen zullen alle aspecten van het beleidsdomein RWO worden opgenomen. Het stappenplan dat werd uitgewerkt met betrekking tot de aanpassing van deze reglementering voorziet in de volgende fasen :

- stap 1 : goedkeuring van het machtigingsdecreet door het Vlaams Parlement, waarbij de inwerkingtreding onmiddellijk kan volgen ;
- stap 2 : wijziging van de Vlaamse Wooncode en eventuele andere decreten die impact hebben op het wonen (samen met de andere decreten die de materies behorend tot het beleidsdomein regelen, zoals de decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het onroerend erfgoed), waarbij de inwerkingtreding aan de Vlaamse regering wordt toegewezen ;

- stap 3 : goedkeuring van het oprichtingsbesluit van de VMSW en de IVA's, met een afgestemde inwerkingtreding van de wijzigingen van de decreten in functie van de implementatie van de nieuwe organisatiestructuur.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport,

Marino KEULEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende machtiging tot creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemeen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Definities

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° het kaderdecreet : het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van [...] ;
- 2° Vlaamse wooncode : het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode ;
- 3° andere initiatiefnemers : initiatiefnemers die woonprojecten realiseren in de privé-sector zoals omschreven in hoofdstuk III van titel VI van de Vlaamse Wooncode ;
- 4° sociale woonorganisaties : organisaties zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 26° van de Vlaamse Wooncode ;
- 5° woonprojecten : projecten zoals bedoeld in artikel 2, 32°, van de Vlaamse Wooncode.

HOOFDSTUK III

Machtiging tot oprichting – Statuut

Artikel 3

§ 1. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, mee te werken aan de creatie van de naamloze vennootschap Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet.

De NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet, hierna “VMSW” te noemen, is een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap als bedoeld in artikel 29 van het kaderdecreet. De bepalingen van het kaderdecreet zijn van toepassing op de VMSW.

§ 2. De statuten van de VMSW en elke wijziging daaraan, worden ter kennisgeving voorgelegd aan de Vlaamse regering.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort.

HOOFDSTUK IV

Missie en taken

Artikel 4

§ 1 De VMSW heeft als missie mee te werken aan de financiële ondersteuning van de uitvoering van de doelstellingen van het Vlaams woonbeleid, zoals bedoeld in titel II van de Vlaamse Wooncode.

§ 2. De Vlaamse regering kan aan de VMSW de volgende taken toevertrouwen :

- 1° optreden als gespecialiseerde kredietverlener voor woonprojecten van sociale woonorganisaties, gemeenten, OCMW's en andere initiatiefnemers. Voor de uitvoering van deze taak kan de VMSW de kredietwaardigheid van deze initiatiefnemers onderzoeken ;
- 2° het beheer van de financiële middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen die niet noodzakelijk zijn voor hun dagdagelijkse werking ;
- 3° bijzondere sociale leningen, zoals bedoeld in artikel 79 van de Vlaamse Wooncode, toestaan aan particulieren voor de verwerving en realisatie van sociale koopwoningen en van andere woningen, alsook voor de renovatie, de verbetering, of de aanpassing van woningen ;
- 4° het afsluiten van overeenkomsten met een verzekeraar met betrekking tot tijdelijke overlijdensverzekeringen en verzekeringen, zoals bedoeld in artikel 80 van de Vlaamse Wooncode. De VMSW kan de verzekeringspremies in hun geheel of voor een gedeelte voor haar rekening nemen ;
- 5° onderzoek van de financiële markten en producten verrichten en in functie daarvan een financieel instrumentarium uitbouwen.

§ 3. De Vlaamse regering kan tevens, al dan niet tijdelijke, bijzondere opdrachten toevertrouwen aan de VMSW, voor zover ze in overeenstemming zijn met de in dit artikel bepaalde missie en taken.

De modaliteiten van deze bijzondere opdrachten worden opgenomen in de in artikel 6 bedoelde samenwerkingsovereenkomst.

HOOFDSTUK V

Werking en middelen

Artikel 5

De VMSW moet jaarlijks een financiële planning opstellen met betrekking tot de realisatie van haar opdrachten.

Artikel 6

De VMSW en de Vlaamse regering sluiten een samenwerkingsovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 31 van het kaderdecreet.

HOOFDSTUK VI

Aandeelhouderschap

Artikel 7

Het Vlaamse Gewest moet steeds beschikken over ten minste de helft plus één van de aandelen in het kapitaal van de VMSW.

De Vlaamse provincies, gemeenten en OCMW's zijn gemachtigd om aandeelhouder te worden van de VMSW.

HOOFDSTUK VII

Toezicht

Artikel 8

Het jaarprogramma en het jaarverslag worden jaarlijks medegedeeld aan de Vlaamse regering die ze ter kennis brengt van het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VIII

Andere aspecten

Artikel 9

De Vlaamse regering is gemachtigd om personeel ter beschikking te stellen van de VMSW.

Artikel 10

De Vlaamse regering bepaalt de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport,

Marino KEULEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 11 september 2003
50 AXM091101Aan de heer Marino KEULEN
Vlaams minister van Wonen, Media en Sport
Kreupelenstraat 2

1000 BRUSSEL

Betreft: adviesvraag over het oprichtingsdecreet Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet en over het Wijzigingsdecreet Vlaamse wooncode

Mijnheer de Minister,

De raad besprak in zijn zitting van 10 september 2003 genoemde adviesvragen.

Er kon geen consensus bereikt worden.

U vindt in bijlage bijgevolg de afzonderlijke standpunten van de werkgevers-, respectievelijk de werknemersorganisaties.

Met de meeste hoogachting,

Xavier Verboven,
voorzitter SERV.



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 10 september 2003
091003_Standpunten_VMSW

Standpunten

Werkgevers- en werknemersorganisaties
Over het oprichtingsdecreet Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet
en over het Wijzigingsdecreet Vlaamse wooncode

Stap: door overlo



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Standpunten VMSW

Standpunt van de werkgeversorganisaties: VEV, Unizo en Boerenbond

1. Inleiding

Op 29 juli 2003 ontving de SERV de adviesvraag met betrekking tot beter bestuurlijk beleid in het beleidsdomein "ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed". Het betrof twee adviesvragen, enerzijds het oprichtingsdecreet van de EVA van privaatrecht "Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet" en anderzijds de wijziging van de Vlaamse wooncode.

De SERV werd om advies gevraagd binnen een periode van 5 dagen. Rekening houdend met het zomerreces werd deze periode uiteindelijk verlengd tot 3 september 2003.

De Vlaamse wooncode wordt aangepast aan enerzijds de hertekening inzake bestuurlijk beleid en anderzijds de introductie van verantwoordelijke autonomie voor de sociale huisvestingsmaatschappijen (shm's). De shm's zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor een behoorlijke werking en kunnen daarop worden aangesproken.

De gevliseerde belangrijke wijzigingen resulteren onder meer in een grondige hervorming van de sociale huisvesting, met de opheffing van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij.

De controle die hiervan uitging naar de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen wordt vervangen door een interne controlesysteem en een externe controle. Het "eerstelijns toezicht" wordt met andere woorden bij de lokale actoren zelf gelegd. De tweede lijnscontrole, waarin onder meer wordt toegezien op het behoorlijk functioneren van die eerste lijn, wordt een opdracht voor het intern verzelfstandigd Agentschap Inspectie RWO. Die IVA doet enerzijds controles ter plaatse door middel van "toezichthouders" en oefent anderzijds een ex post-toezicht uit via haar centrale diensten. Deze nieuwe aanpak heeft tot gevolg dat de actuele functie van VHM-commissaris komt te vervallen, omdat hun taak wordt overgenomen door de full-time toezichthouders.

De financiële rol die VMH speelde wordt overgenomen door een nieuwe EVA, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet. De wooncode wordt aangevuld met bepalingen dien-aangaande ten einde de basis te leggen voor het machtigingsdecreet voor de oprichting van deze EVA.

Deze adviesvraag maakt deel uit van het hervormingsproces Bestuurlijk Beleid. In opvolging van het kaderdecreet Bestuurlijk beleid ondergaan de Vlaamse administratie en de Vlaamse



Standpunten VMSW

instellingen een reorganisatie, onder meer door de oprichting van Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) en Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's).

In het kader van deze reorganisatie heeft de SERV een advies geformuleerd op 15 mei 2002 over het kaderdecreet bestuurlijk beleid en een aanbeveling over de operationalisering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (5 maart 2003).

2. Krachtlijnen van het standpunt

Het VEV, de UNIZO en de Boerenbond gaan globaal akkoord met deze hertekening van de sociale huisvesting.

Wel formuleren het VEV, de UNIZO en de Boerenbond een aantal aandachtspunten. Zo kunnen het VEV, de UNIZO en de Boerenbond instemmen met de grotere autonomie die wordt toegekend aan de sociale huisvestingsmaatschappijen. Dit moet evenwel gepaard gaan met de nodige randvoorwaarden waarbij rekening wordt gehouden met het huurdersprofiel.

Door de hervorming van het huisvestingsbeleid wordt de planning van het Vlaams woonbeleid enerzijds een opdracht van de Vlaamse regering en anderzijds – op lokaal niveau – van de gemeente. Om dit goed te laten functioneren dient de gemeente hiervoor over voldoende beleidsvormend vermogen te beschikken en moet een reële subsidiariteit in de beleidsplanning worden ingebouwd.

Tenslotte gaan het VEV, de UNIZO en de Boerenbond er van uit dat de Vlaamse regering haar engagement nakomt om te rechten van het personeel te behouden in de nieuwe instellingen die opgericht worden door de BBB-operatie.

3. Standpunt

Dit standpunt beperkt zich tot de evaluatie van het oprichtingsdecreet in het licht van de principes die de SERV in voorgaande adviezen naar voor heeft geschoven. Het gaat meer bepaald om het advies van 15 mei 2002 over het kaderdecreet bestuurlijk beleid en de aanbeveling van 5 maart 2003 over de operationalisering kaderdecreet bestuurlijk beleid.

3.1. Privaatrechtelijk – publiekrechtelijk statuut

Wat het onderscheid tussen IVA's en EVA's betreft heeft de SERV een aanbeveling geformuleerd op 5 maart 2003 over de operationalisering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Deze aanbeveling betrof de toegevoegde waarde van betrokkenheid van het sociaal-economisch middenveld bij de beleidsuitvoering van een aantal instellingen. Voor een aantal instellingen kan de volwaardige betrokkenheid het best gerealiseerd worden via de raad van bestuur van een EVA. Het VEV, de UNIZO en de Boerenbond erkennen dat het statuut van EVA voordelen heeft voor de VMSW.



Er dienen weliswaar garanties te bestaan dat het overbrengen van bepaalde bevoegdheden van de VHM naar een privaatrechtelijke EVA met een verwachte grote inbreng van de privé-sector in het kapitaal, geen belangenconflicten veroorzaakt. Tevens dienen er garanties te zijn dat de VMSW geen concurrentievervalsing organiseert (ten nadele van puur private actoren).

3.2. Toetsing aan het advies Kaderdecreet

Voor de evaluatie van dit voorontwerp van decreet is ook het SERV-advies van 6 mei 2002 inzake het voorontwerp van kaderdecreet van bestuurlijk beleid van belang. In dat advies gaf de raad een aantal belangrijke elementen aan waaraan de operationalisering van het kaderdecreet kan afgetoetst worden. Aan de hand van deze principes dienen de voorliggende voorontwerpen van decreet beoordeeld te worden.

De hervorming in het kader van BBB dient in de eerste plaats beoordeeld te worden op de bestuurskracht die door de oprichting van de nieuwe organen bereikt zal worden en aan de hand van de dienstverlening die aan de stakeholders van de maatschappij vanuit de nieuwe organisatie zal verleend worden. De verwachte baten van de nieuwe structuur moeten duidelijk aangegeven worden.

In dit opzicht kan verwezen worden naar het voorgaande deel over het statuut van de EVA.

Een ander belangrijk aspect in dit kader is de responsabilisering die wordt ingevoerd. De sociale huisvestingsmaatschappijen (SMH's) krijgen nu meer autonomie en zijn verantwoordelijk voor een behoorlijke werking waarop ze kunnen aangesproken worden. Deze responsabilisering kan voor problemen zorgen bij de SMH's die met structurele financiële problemen kampen die veroorzaakt worden door de kenmerken van het huurdersbestand van deze maatschappijen. Het VEV, de UNIZO en de Boerenbond kunnen instemmen met deze responsabilisering, maar er moeten in elk geval goede randvoorwaarden gecreëerd worden, onder meer rekening houdend met het profiel van het huurdersbestand.

De nieuwe structuur van de Vlaamse overheid in departementen, IVA's en EVA's dient ook te resulteren in een duidelijke taakverdeling die leidt tot een coherent beleid. De raad oordeelde in zijn advies over het kaderdecreet positief over de één op één relatie tussen het beleidsdomein en de minister, maar ook binnen het beleidsdomein moet er een duidelijke taakverdeling zijn. Daarnaast moet er ruimte blijven om de horizontale dwarsverbanden op een juiste manier te integreren in het beleid.

Hierover kunnen het VEV, de UNIZO en de Boerenbond zich nog niet uitspreken, aangezien de reorganisatie van het gehele beleidsdomein nog niet gekend is. Wel wijzen het VEV, de UNIZO en de Boerenbond op het belang om, met het oog op de continuïteit van de dienstverlening en de rechtszekerheid voor burgers en ondernemingen, in ieder geval binnen de huidige



Standpunten VMSW

ge legislatuur alle nodige stappen te ondernemen om de operatie die voorzien is in het kaderdecreet tot een goed einde te brengen.

Een derde beoordelingscriterium is dat er voldoende samenhang moet zijn tussen de verschillende fasen van de beleidscyclus. De concrete vormgeving van IVA's en EVA's evenals hun relatie met de rest van het beleidsdomein moet uiting geven aan deze integrale benadering.

Een belangrijk element in hervorming van de sociale huisvestingssector is dat de planning van het Vlaams woonbeleid een opdracht van de Vlaamse regering wordt. Hierbij zijn wel enkele voorwaarden gesteld waaraan de planning moet voldoen, maar toch is het onvoldoende duidelijk voor het VEV, de UNIZO en de Boerenbond dat deze centralisatie een verbetering inhoudt. Door de hervorming van het huisvestingsbeleid wordt de planning van het Vlaams woonbeleid enerzijds een opdracht van de Vlaamse regering en anderzijds – op lokaal niveau – van de gemeente. Om dit goed te laten functioneren dient de gemeente hiervoor over voldoende beleidsvormend vermogen te beschikken en moet een reële subsidiariteit in de beleidsplanning worden ingebouwd.

Een volgend criterium is de mate waarin het oprichtingsdecreet de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en het functioneren van het auditcomité voorziet. Aangezien deze bepalingen niet zijn opgenomen in het kaderdecreet dient het oprichtingsdecreet hiervoor een goede regeling te voorzien.

Wat het beheerscontract betreft vragen het VEV, de UNIZO en de Boerenbond om een in het oprichtingsdecreet een structurele betrokkenheid van het personeel te voorzien bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan. Terzake kan verwezen worden naar de waarborgen die werden voorzien in de wetgeving op de economische overheidsbedrijven inzake de totstandkoming en uitvoering van de beheerscontracten.

De grotere verantwoordelijkheid die aan de bestuurders van de EVA verleend wordt, dient gepaard te gaan met voldoende waarborgen voor de bestuurders. Meer concreet dient een EVA zoals het Agentschap VMSW te beschikken over een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de raad van bestuur. Het voorontwerp van decreet dient in deze zin aangevuld te worden.

Het VEV, de UNIZO en de Boerenbond onderschrijven de autonomie voor de agentschappen als een belangrijke vernieuwing. Inzake de autonome vaststelling van de rechtspositie van het personeel is het wel belangrijk dat er een goed evenwicht bestaat tussen de centraal vastgelegde algemene spelregels en de decentrale invulling van personeelsformatie en beleid. In het protocol dat afgesloten is in sectorcomité 18 is voorzien dat de rechten van het personeel behouden blijven bij de hervorming van de instellingen. Hoewel dit niet noodzakelijk moet opgenomen worden in het oprichtingsdecreet, gaan het VEV, de UNIZO en de Boerenbond er van uit dat de Vlaamse regering haar engagement nakomt, bijvoorbeeld door dit op te nemen in het raamstatuut.



Standpunt van de werknemersorganisaties: ABVV, ACV, ACLVB

1. Inleiding

Op 29 juli ontving de SERV de adviesvraag met betrekking tot beter bestuurlijk beleid in het beleidsdomein "ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed". Het betrof twee adviesvragen, enerzijds het oprichtingsdecreet van de EVA van privaatrecht "Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet" en anderzijds de wijziging in de Vlaamse wooncode.

2. Samenvatting

Met deze ontwerpdecreten worden een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht in de sociale huisvesting, in het bijzonder de opheffing van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Een tweede belangrijk element is de introductie van verantwoordelijke autonomie voor sociale huisvestingsmaatschappijen. De werknemersorganisaties kunnen onder de voorstellen een aantal positieve elementen terugvinden, doch daarnaast zijn er zijn ook een groot aantal belangrijke opmerkingen te maken en randvoorwaarden te stellen bij sommige andere elementen. Naar onze mening zijn sommige elementen zelfs ronduit negatief en nefast zijn voor het woonbeleid in Vlaanderen.

3. Standpunt

De werknemersorganisaties kunnen instemmen met de algemene lijnen van de hertekening van het beleidsdomein, die moet leiden tot meer integratie van de beleidsdomeinen ruimte, wonen en onroerend erfgoed. Deze institutionele hertekening kan een goede zaak zijn. Wat echter belangrijker is, zijn de realisaties op het terrein. De aandacht dient blijvend gevestigd te zijn op de realisaties op het terrein en op de politieke beleidsdoelstellingen terzake (o.a. de realisatie van 15.000 extra sociale huurwoningen, die deze legislatuur niet meer kunnen gerealiseerd worden). Er dient blijvend aandacht te zijn voor de zo verlangde sociale vermenging op het terrein.

De werknemersorganisaties hebben hierbij evenwel een paar belangrijke aandachtspunten. Vooreerst moeten de nodige randvoorwaarden gecreëerd worden om voldoende aandacht te besteden aan de sociale huisvesting, want deze komt tegemoet aan de noden van de meest kwetsbaren in de samenleving. Door de integratie van de beleidsdomeinen en de bijna volledige integratie van beleidsvoorbereiding en uitvoering inzake sociale huisvesting in "wonen" dreigt dit belangrijk aspect opgeslorpt te worden in een algemeen beleid.



Standpunten VMSW

Ten tweede moeten de nieuwe instellingen van voldoende mensenkracht worden voorzien om hun taken naar behoren te kunnen waarmaken. Indien de Inspectie RWO niet voldoende bemand wordt zal de handavingscomponent niet naar behoren functioneren.

Ten derde merken de werknemersorganisaties op dat bij deze hertekening, die quasi integraal past binnen de structuren van het huidige Arohm, moet rekening gehouden worden met een aantal mankementen die het Arohm-model kent, zoals bijvoorbeeld coördinatie, informatie-doorstroming of nog de (te) grote autonomie van de provinciale afdelingen. Zo moet bij de IVA Inspecties gezorgd worden voor informatiedoorstroming tussen het departement, de beide IVA's en de EVA.

De werknemersorganisaties onderschrijven ook de autonomie voor de agentschappen als belangrijke vernieuwing. Doch inzake de autonome vaststelling van de rechtspositie van het personeel is het belangrijk dat er een goed evenwicht bestaat tussen de centraal vastgelegde algemene spelregels en de decentrale invulling van personeelsformatie en beleid. In het protocol dat is afgesloten in sectorcomité 18 is voorzien dat de rechten van het personeel behouden blijven bij de hervorming van de instellingen. Hoewel dit niet noodzakelijk moet opgenomen worden in het oprichtingsdecreet, gaan de werknemersorganisaties er van uit dat de Vlaamse regering haar engagement hier nakomt, bijvoorbeeld door dit op te nemen in het raamstatuut.

De organisatiestructuur van de IVA RWO Vlaanderen is niet afgestemd op de doelgroep. Waar in "ruimte" en "wonen" particulieren en gemeenten de doelgroep vormen, is de logische structuur provinciaal. Een schoeftrekking is er echter bij de bijkomende doelgroep van "wonen", de sociale huisvestingsmaatschappijen. Daar gebeurt de projectbegeleiding lokaal, terwijl de planning, programmatie, kenniscentrum en expertise op Vlaams niveau gebeurt.

In het ontwerpdecreet wordt een grotere autonomie toegekend aan de sociale huisvestingsmaatschappijen. Deze autonomie moet volgens de werknemersorganisaties gepaard gaan met een aantal specifieke randvoorwaarden. Zo moet er alleszins rekening gehouden worden met het huurdersprofiel. Het is immers niet rechtvaardig dat sociale huisvestingsmaatschappijen met een groot aantal huurders met laag inkomen nog meer in de moeilijkheden komen als gevolg van de beslissing om de maatschappijen – ook financieel – meer autonomie te geven. Deze maatschappijen hebben immers minder huurinkomsten, en dreigen de financiële dupe te worden van de responsabilisering. De werknemersorganisaties pleiten voor een structurele oplossing voor de financiële problemen die dergelijke – en ook een aantal andere – maatschappijen kennen.

Daarnaast pleiten de werknemersorganisaties er ook voor dat rekening wordt gehouden met een aantal criteria van "goed beheer" van de maatschappijen. Het kan niet zijn dat maatschappijen extra financiële middelen ontvangen, terwijl ze omwille van slecht (financieel) beheer middelen zomaar "verkwisten".

De werknemersorganisaties in de SERV zijn ook van oordeel dat vanuit het Vlaamse beleid de nodige doelstellingen en kaderrichtlijnen meegegeven moeten worden, dat het nodige kader



moet worden geschapen waaraan het beleid van de sociale huisvestingsmaatschappijen moet voldoen. Wij pleiten er in dit verband voor dat, gelet op het aanzienlijke aantal wachtenden op een sociale woning in Vlaanderen, er een realistisch tijdspad wordt uitgetekend om deze wachtlijst weg te werken in een samenwerkingsformule tussen sociale huisvestingsmaatschappijen, gemeenten en andere lokale woonactoren.

Meer autonomie en responsabilisering moet in sommige regio's ook leiden tot schaalvergroting. Het is duidelijk dat in sommige provincies schaalvergroting van onderuit nodig is om te komen tot krachtige, efficiënte huisvestingsmaatschappijen die hun taak naar behoren kunnen vervullen. Wij pleiten er voor om deze schaalvergroting vanuit de Vlaamse overheid te begeleiden, te stimuleren en te ondersteunen, niet op te leggen. Dit laatste zou ongetwijfeld leiden tot een blokkering van de uitvoering van sociale woningen op het terrein.

Tenslotte moet gewezen worden op het feit dat in het wijzigingsdecreet van de Vlaamse Wooncode een aantal elementen worden ingebouwd die de autonomie en de responsabilisering van de sociale huisvestingsmaatschappijen niet groter maken, maar dreigen te beperken. Zo worden enkele bijkomende elementen toegevoegd aan de voorwaarden voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij. Het feit dat de toezichthouders bijkomende bevoegdheden krijgen en bijkomende sanctiemogelijkheden verkrijgen (schorsing, vernietiging en in de plaatsstelling) kan de autonomie in het gedrang brengen. Bovendien kan deze bevoegdheidscombinatie in hoofdte van één persoon ten opzichte van een autonome, geresponsabiliseerde sociale huisvestingsmaatschappij gewoon niet. En tenslotte zal de greep op de sociale huisvestingsmaatschappijen groter worden doordat men de projectfinanciering en de PPS bij de overheid (IVA RWO) houdt, zeker wanneer men dit combineert met de mogelijkheden waarover de toezichthouder zal beschikken. Zonder de noodzaak te betwisten van afdoende controlemechanismen, vragen de werknemersorganisaties dat deze ingebouwde beperkingen op de autonomie van de sociale huisvestingsmaatschappijen worden onderzocht, en zo nodig worden aangepast.

Het valoriseren van het lokaal woonbeleid is een derde belangrijk positief gegeven. Het voeren van een woonbeleid dichtbij de mensen kan het best aansluiten bij de plaatselijke situatie, en kan er ook voor zorgen dat een voor de mensen goede oplossing wordt gevonden op de plaatselijke problemen. Een aantal belangrijke randvoorwaarden en opmerkingen moeten evenwel in het achterhoofd gehouden worden.

Niet alle gemeenten willen inspanningen leveren voor de meest kwetsbaren onder hun bevolking, niet alleen omdat zij te weinig financiële middelen zouden hebben, maar ook omdat sociale woonprojecten op het grondgebied voor een groot deel de plaatselijke bevolking niet prioritair zijn. Vandaar dat het noodzakelijk is dat de Vlaamse overheid de nodige doelstellingen en richtlijnen vooropstelt voor dit lokaal woonbeleid, en hieraan de nodige financiële middelen koppelt. Dit zou kunnen gebeuren via een pact tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, zoals vooropgesteld in de beleidsnota's woonbeleid van de afgelopen jaren. Hieraan werd evenwel tot op heden nog geen concrete vorm gegeven. De werknemersorganisaties pleiten



Standpunten VMSW

bijvoorbeeld voor een spreiding van de sociale woningen over alle gemeenten, en stellen dat als doelstelling moet worden opgenomen dat in elke gemeente een objectief bepaald minimumpercentage van het woningenbestand sociale woningen moeten zijn. Voor die gemeenten die dit percentage reeds hebben bereikt, moet worden gestreefd naar het Europees gemiddelde van 17% sociale huurwoningen. Men moet de realisatie van deze doelstellingen stimuleren in de gemeenten, en bij flagrante welgering van gemeenten om aan deze objectieven te voldoen, moet kunnen overgegaan worden tot – financiële – sancties.

De gemeenten moeten vanuit in eerste instantie de Vlaamse overheid, en in tweede instantie de provincie de nodige begeleiding, ondersteuning, financiële middelen krijgen om de nodige personele en financiële kracht en know-how te ontwikkelen voor het uitstippelen van een goed lokaal woonbeleid. In vele – kleinere – gemeentes ontbreekt dit op dit moment. In een aantal gevallen moet intergemeentelijke samenwerking aangemoedigd worden.

Het geven van een privaatrechtelijk karakter aan de VMSW beoordelen de werknemersorganisaties binnen de SERV negatief. De werknemersorganisaties staan achter een Extern Verzelfstandigd Agentschap met een publiekrechtelijk karakter. De werknemersorganisaties erkennen dat het statuut van EVA voordelen heeft voor de VMSW, omdat op die manier het sociaal-economisch middenveld kan betrokken worden, wat onmiskenbaar een toegevoegde waarde heeft voor de beleidsuitvoering van de VMSW.

De werknemersorganisaties pleiten bovendien voor een EVA met publiekrechtelijk karakter. Deze keuze kan het best worden gemotiveerd door de voor- en nadelen van het privaatrechtelijk versus het publiekrechtelijk karakter van deze EVA op te sommen.

In de memorie van toelichting wordt verkeerdelijk gesteld dat de particuliere sector sneller zal overgaan tot samenwerking met de VMSW met privaatrechtelijk karakter en men gemakkelijker tot PPS-constructies kan komen. De werknemersorganisaties zijn van oordeel dat samenwerking met de private sector vlot moet kunnen gebeuren, maar stellen dat een agentschap onder publiekrechtelijke vorm onder gelijkaardige voorwaarden tot samenwerking kan overgaan met de private sector en PPS-constructies kan opzetten. Meer nog: een EVA met publiekrechtelijk karakter zal voor private partners juist meer vertrouwen wekken dan een EVA met privaatrechtelijk karakter.

Het tweede argument uit de memorie van toelichting voor een EVA met privaatrechtelijk karakter, de noodzaak van een doorgedreven onafhankelijkheid, is volgens de werknemersorganisaties evenmin terecht. Deze onafhankelijkheid wordt gegarandeerd door de vorm van EVA, en niet zozeer door het privaatrechtelijk statuut. Net zoals voor een aantal andere instellingen waarvoor een doorgedreven onafhankelijkheid van belang is (VDAB, De Lijn,...) achten de werknemersorganisaties het niet noodzakelijk om hiervoor een privaatrechtelijk statuut toe te kennen.



Wat betreft de wenselijkheid om beleidsvoering op een commerciële wijze te realiseren zijn de werknemersorganisaties duidelijk: ook hiervoor lijkt het niet noodzakelijk om over te gaan tot de oprichting van een privaatrechtelijk agentschap. Bovendien is het helemaal niet zeker of dit de transparantie van de boekhouding zou verhogen. Het controlesysteem voor de publiekrechtelijke EVA's daarentegen is een voldoende garantie voor transparantie.

Naast deze elementen, zijn er nog tal van andere argumenten die pleiten in het voordeel van een instelling met publiekrechtelijk karakter. De oprichting van de VMSW met een privaatrechtelijk karakter zou kunnen leiden tot een belangenconflict bij sommige taken van de VMSW. Het verschaffen van sociale leningen aan particulieren kan in conflict komen met het streven naar winstmaximalisatie van de privé-aandeelhouders. Een publiekrechtelijk statuut biedt meer garanties dat dit niet zal gebeuren. De overheid zou in het andere geval een belangrijk sturingsinstrument uit handen geven voor de realisatie van sociale huisvesting. Bovendien lijkt het veel meer aangewezen dat de opdracht van algemeen maatschappelijk belang, die aan de VMSW wordt toegekend, wordt uitgeoefend door een instelling met een publiekrechtelijk karakter.

Er moet bovendien ook rekening gehouden worden met het feit dat de fiscale voordelen van een instelling met publiekrechtelijk karakter duidelijk zijn. Voor een instelling met privaatrechtelijk karakter is het bijvoorbeeld niet duidelijk of deze onder de volledige vrijstelling van vennootschapsbelasting kan vallen.

Tenslotte vrezen de werknemersorganisaties ook een invloed van privé-investeerders op investeringsbeslissingen. Het is immers duidelijk dat bij het aantrekken van privé-kapitaal zal gezocht worden naar investeringen waar het rendement het grootst is. Dit is het geval bij grootschalige woonprojecten. Er dreigt dus een conflict tussen het huidige woonbeleid, dat vooral gericht is op kleinschaligheid en inbreidingsgerichtheid, en de belangen van de privé-investeerders.

De werknemersorganisaties willen daarnaast nog andere bedenkingen formuleren waarmee op dit moment geen rekening is gehouden.

Ten eerste is het voorstel mogelijk in strijd met de Europese concurrentiereggeving: een monopolie – de gesubsidieerde financiering van sociale huisvesting – kan niet aan één private actor toegekend worden. Deze toekenning moet ofwel generiek zijn (alle financiële operatoren), ofwel gebeuren via een in de tijd beperkte gunningsprocedure.

Ten tweede: de kosten voor de liquidatie van de VHM zijn niet becijferd: wat doet men met de federale liquidatiebelasting?

Ten derde vragen de werknemersorganisaties zich af of dit voorstel niet ingegeven is om de schulden van de VHM buiten de Vlaamse begroting te houden.

Ten vierde stelt zich de vraag hoe de lopende verplichtingen van de VHM (banken,...) zullen overgaan op de nieuwe VMSW.

Ten vijfde pleiten de werknemersorganisaties voor één financieringsstelsel. Dit is al lang een vraag in de sector. In de voorstellen is dit niet opgenomen. De projectsubsidies en de PPS-budgetten (het garantiefonds) worden behouden via de IVA RWO Vlaanderen, de overige middelen lopen via de VMSW. Dit komt de eenvoud en transparantie niet ten goede.

Ten zesde waarschuwen de werknemersorganisaties voor een mogelijke hoofdelijke aansprakelijkheid rond het financieel plan en de oprichting van de VMSW.

Tenslotte willen de werknemersorganisaties aandacht vragen voor de personeelsproblematiek. Zij staan afwijzend tegenover de techniek van ter beschikking stelling van personeel, en vragen zich trouwens af of deze techniek kan worden gehanteerd bij een instelling met privaatrechtelijk karakter.

Een andere vraag heeft betrekking op de mate waarin het oprichtingsdecreet de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en het functioneren van het auditcomité voorziet. Aangezien deze bepalingen niet zijn opgenomen in het kaderdecreet, dient het oprichtingsdecreet hiervoor een goede regeling te voorzien.

Wat het beheerscontract betreft, vragen de werknemersvertegenwoordigers om in het oprichtingsdecreet een structurele betrokkenheid van het personeel te voorzien bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan. Terzake kan verwezen worden naar de wetgeving op de economische overheidsbedrijven inzake de totstandkoming en uitvoering van beheerscontracten.

De grotere verantwoordelijkheid die aan de bestuurders van de EVA wordt verleend, dient gepaard te gaan met voldoende waarborgen voor de bestuurders. Meer concreet dient men te beschikken over een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de Raad van Bestuur. Het voorontwerp van decreet dient in deze zin aangepast te worden.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.912/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 september 2003 door de Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende machtiging tot creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de Vlaamse regering te machtigen om mee te werken aan de creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet (hierna: VMSW), waarop de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet) van toepassing zijn (artikel 3, § 1, van het ontwerp).

Luidens artikel 4 van het ontwerp werkt de VMSW mee aan de financiële ondersteuning van de uitvoering van de doelstellingen van het Vlaams woonbeleid, bedoeld in titel II van de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997. Daartoe kan de Vlaamse regering aan de VMSW de volgende taken toevertrouwen:

- het optreden als gespecialiseerd kredietverlener van woonprojecten (artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp);
- het beheer van bepaalde financiële middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 4, § 2, 2°);
- het toestaan van bijzondere sociale leningen aan particulieren (artikel 4, § 2, 3°);
- het sluiten van overeenkomsten inzake schuldsaldoverzekeringen (artikel 4, § 2, 4°);

35.912/3

- het uitbouwen van een financieel instrumentarium na onderzoek van de financiële markten en producten (artikel 4, § 2, 5°).

De Vlaamse regering kan bovendien niet nader gedefinieerde, al dan niet tijdelijke, bijzondere opdrachten toevertrouwen aan de VMSW, voorzover ze in overeenstemming zijn met de hiervóór bedoelde missie en taken (artikel 4, § 3, van het ontwerp).

Volgens de memorie van toelichting komt de ontworpen regeling erop neer dat de VMSW in de praktijk de financiële activiteiten van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) overneemt.

Het ontwerp bevat voorts bepalingen inzake de kennisgeving van de statuten (artikel 3, § 2, van het ontwerp), het opstellen van een jaarlijkse financiële planning en het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (artikelen 5 en 6), het aandeelhouderschap (artikel 7), de mededeling en de kennisgeving van het jaarprogramma en het jaarverslag (artikel 8), en de terbeschikkingstelling van personeel door de Vlaamse regering (artikel 9).

BEVOEGDHEID

1. Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, IV, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, IV, zijn de gewesten o.m. bevoegd voor "de huisvesting". Het voornoemde artikel 9 machtigt de gewesten om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

2. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen ⁽¹⁾.

De ontworpen bepalingen blijken de toets aan artikel 9 van de bijzondere wet te kunnen doorstaan.

Wat de "samenstelling" van de VMSW betreft, kan worden verwezen naar artikel 7 van het ontwerp, dat een regeling bevat inzake het aandeelhouderschap. Bovendien zijn, wat de organen van de instelling betreft, de dwingende bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen van toepassing.

De "bevoegdheid" van de VMSW wordt geregeld in artikel 4 van het ontwerp.

Wat de "werking" van de instelling betreft, kan worden verwezen naar de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, naar het toepasselijk verklaarde artikel 31 van het kaderdecreet en naar de dwingende bepalingen van het vennootschapsrecht.

Ook inzake het "toezicht" op de VMSW ten slotte, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling de toets aan artikel 9 kan doorstaan. Uit het specifieke karakter van de op te richten rechtspersoon, die de vorm zal aannemen van een naamloze vennootschap, volgt immers dat op de VMSW toezicht zal worden uitgeoefend op grond van de toepasselijke vennootschapsrechtelijke bepalingen, in casu door de algemene vergadering van de aandeelhouders, waar het Vlaamse Gewest de meerderheid van de stemmen heeft (zie artikel 7, eerste lid, van het ontwerp). Voorts kan worden verwezen naar artikel 6 van het ontwerp luidens hetwelk de VMSW en de Vlaamse regering een samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten als bedoeld in artikel 31 van het kaderdecreet, naar de in artikel 8 van het ontwerp vervatte regeling inzake het jaarprogramma en het jaarverslag, en naar het voorschrift van artikel 36, § 2, van het kaderdecreet, op grond waarvan de Vlaamse regering jaarlijks bij het Vlaams Parlement verslag dient uit te brengen over de werking van de instelling.

⁽¹⁾ Parl. St., VI. Parl., 2002-03, nr. 1612-1, (85), pp. 90-91, nr. 3.

35.912/3

ALGEMENE OPMERKING

Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, laatste volzin, "(zijn) de bepalingen van het kaderdecreet ... van toepassing op de VMSW".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp (Algemene situering - Beter bestuurlijk beleid, punt 1.1) wordt in dat verband gesteld wat volgt:

"Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid regelt het generiek bestuurlijk kader en bevat algemene bepalingen inzake het Vlaams overheidsapparaat en de onderscheiden vormen van verzelfstandigde agentschappen. Deze bepalingen zijn automatisch van toepassing voor de agentschappen die - zoals voorliggend agentschap - beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet. Het is dan ook noodzakelijk om dit decreet samen te lezen met de bepalingen van het kaderdecreet ...".

Zoals de Raad van State gesteld heeft in het eerdergenoemd advies 33.992/3, zijn de bepalingen van het kaderdecreet niet bindend voor de decreetgever zelf en kunnen die bepalingen niet beletten dat de decreetgever daarvan in de toekomst zou afwijken ⁽²⁾. Uit de hiervoor aangehaalde passus van de memorie van toelichting blijkt evenwel duidelijk dat het geenszins in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt om af te wijken van het kaderdecreet, en dat ze integendeel beogen de ontworpen regeling volledig in overeenstemming te brengen met de toepasselijke voorschriften van het kaderdecreet. In dat verband kan worden gewezen op de bepaling van artikel 30 van het kaderdecreet luidens welke het decreet, waarbij machtiging wordt gegeven tot het oprichten of deelnemen aan de oprichting van een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, o.m. de infrastructuur en de middelen moet vaststellen die aan het op te richten agentschap kunnen worden ter beschikking gesteld. De vraag rijst of het niet wenselijk is het ontwerp op die punten aan te vullen.

⁽²⁾ Aangehaald advies, p. 94, nr. 4.

35.912/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, H. COUSY, J. VELAERS,	eerste voorzitter, staatsraden, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Wonen,
Media en Sport ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport
is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering,
bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet
in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Definities

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° het kaderdecreet : het kaderdecreet Bestuurlijk
Beleid van 18 juli 2003 ;
- 2° Vlaamse Wooncode : het decreet van 15 juli
1997 houdende de Vlaamse Wooncode ;
- 3° andere initiatiefnemers : initiatiefnemers die
woonprojecten realiseren in de privé-sector
zoals omschreven in hoofdstuk III van titel VI
van de Vlaamse Wooncode ;
- 4° sociale woonorganisaties : organisaties zoals be-
doeld in artikel 2, § 1, 26°, van de Vlaamse
Wooncode ;

5° woonprojecten : projecten zoals bedoeld in arti-
kel 2, 32°, van de Vlaamse Wooncode.

HOOFDSTUK III

Machtiging tot oprichting – Statuut

Artikel 3

§ 1. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om,
onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, mee
te werken aan de creatie van de naamloze ven-
nootschap Vlaamse Maatschappij voor Sociaal
Woonkrediet.

De NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woon-
krediet, hierna VMSW te noemen, is een privaatrechtelijk
vormgegeven extern verzelfstandigd
agentschap als bedoeld in artikel 29 van het kader-
decreet. De bepalingen van het kaderdecreet zijn
van toepassing op de VMSW.

§ 2. De statuten van de VMSW en elke wijziging
daaraan, worden ter kennisgeving voorgelegd aan
de Vlaamse regering.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt tot welk homo-
geen beleidsdomein het agentschap behoort.

HOOFDSTUK IV

Missie en taken

Artikel 4

§ 1. De VMSW heeft als missie mee te werken aan
de financiële ondersteuning van de uitvoering van
de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid,
zoals bedoeld in titel II van de Vlaamse Wooncode.

§ 2. De Vlaamse regering kan aan de VMSW de
volgende taken toevertrouwen :

- 1° optreden als gespecialiseerde kredietverlener
voor woonprojecten van sociale woonorganisa-
ties, gemeenten, OCMW's en andere initiatief-
nemers. Voor de uitvoering van deze taak kan
de VMSW de kredietwaardigheid van deze ini-
tiatiefnemers onderzoeken ;

2° het beheer van de financiële middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen die niet noodzakelijk zijn voor hun dagelijkse werking ;

3° bijzondere sociale leningen, zoals bedoeld in artikel 79 van de Vlaamse Wooncode, toestaan aan particulieren voor de verwerving en realisatie van sociale koopwoningen en van andere woningen, alsook voor de renovatie, de verbetering, of de aanpassing van woningen ;

4° het afsluiten van overeenkomsten met een verzekeraar inzake tijdelijke overlijdensverzekeringen en verzekeringen, zoals bedoeld in artikel 80 van de Vlaamse Wooncode. De VMSW kan de verzekeringspremies geheel of gedeeltelijk voor haar rekening nemen ;

5° onderzoek van de financiële markten en producten verrichten en op basis daarvan een financieel instrumentarium uitbouwen.

§ 3. De Vlaamse regering kan tevens, al dan niet tijdelijke, bijzondere opdrachten toevertrouwen aan de VMSW, voor zover ze in overeenstemming zijn met de in dit artikel bepaalde missie en taken.

De voorwaarden van deze bijzondere opdrachten worden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld in artikel 6.

HOOFDSTUK V

Werking en middelen

Artikel 5

De VMSW moet jaarlijks een financiële planning opstellen voor de realisatie van haar opdrachten.

Artikel 6

De VMSW en de Vlaamse regering sluiten een samenwerkingsovereenkomst zoals bedoeld in artikel 31 van het kaderdecreet.

HOOFDSTUK VI

Aandeelhouderschap

Artikel 7

Het Vlaamse Gewest moet steeds beschikken over ten minste de helft plus één van de aandelen in het kapitaal van de VMSW.

De Vlaamse provincies, gemeenten en OCMW's zijn gemachtigd om aandeelhouder te worden van de VMSW.

HOOFDSTUK VII

Toezicht

Artikel 8

Het jaarprogramma en het jaarverslag worden jaarlijks meegedeeld aan de Vlaamse regering, die ze ter kennis brengt van het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VIII

Slotbepalingen

Artikel 9

§ 1. De Vlaamse regering is gemachtigd om personeel ter beschikking te stellen van de VMSW.

§ 2. De Vlaamse regering is gemachtigd om volgens te bepalen modaliteiten infrastructuur ter beschikking te stellen van de VMSW. De terbeschikkingstelling geldt slechts tot wederopzegging, zonder dat hieruit schadeloosstelling jegens het Vlaamse Gewest kan worden geëist door de VMSW.

Artikel 10

De Vlaamse regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

Brussel, 19 december 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport,

Marino KEULEN
