



Vlaams
Parlement

ingediend op **37** (2019-2020) – Nr. 1
1 oktober 2019 (2019-2020)

Verslag

van het Rekenhof

over grondaankopen door de sociale
huisvestingsmaatschappij nv Vitare.
Toezicht en kredietverlening



Grondaankopen door de sociale huisvestingsmaatschappij nv Vitare

Toezicht en kredietverlening



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, september 2019



Rekenhof

Grondaankopen door de sociale huisvestingsmaatschappij nv Vitare

Toezicht en kredietverlening



Samenvatting	11
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	15
Hoofdstuk 2	
Erkenning als SHM	16
2.1 Erkenningsregeling	16
2.2 Erkenning van Vitare als SHM	17
2.3 Besluit	18
Hoofdstuk 3	
Rol en optreden van de toezichthouder voor de sociale huisvesting	19
3.1 Regelgevend kader	19
3.1.1 Situering in het beleidsdomein	19
3.1.2 Bevoegdheden	19
3.2 Optreden van de toezichthouder	20
3.2.1 Algemene werkwijze	20
3.2.2 Grondaankopen als toezichtsdomein	21
3.2.3 Optreden van de toezichthouder tegenover Vitare	22
3.3 Besluit	24
Hoofdstuk 4	
Toekenning van leningen door de VMSW	25
4.1 Regelgevend kader	25
4.1.1 Vlaamse Wooncode	25
4.1.2 Financieringsbesluit	25
4.1.3 Procedurebesluit	26
4.1.4 Algemeen reglement en basisreglement	26
4.2 Toepassing van het leningenkader voor de grondaankopen	28
4.2.1 Aanmeldingen en kredietaanvragen	28
4.2.2 Beoordeling van het financiële evenwicht	29
4.3 Nieuwe en toekomstige maatregelen	32
4.4 Besluit	32

Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	35
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	37
Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	39
Bijlage 1	
Financiële gevolgen van de vereffening van Vitare voor de VMSW en het Vlaamse Gewest	43
Bijlage 2	
Antwoord van de minister-president van de Vlaamse Regering en minister van Wonen	45

Erkenning, grondaankopen en vereffening

De nv Vitare vroeg de Vlaamse minister van Wonen op 20 januari 2009 om een erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij (SHM). Aangezien zij geen formele beslissing ten gronde bekam, achtte de nv zich stilzwijgend erkend. Een gerechtelijk vonnis bevestigde de erkenning in 2012 en veroordeelde het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) tot een dwangsom. Een dading tussen de nv Vitare, het Vlaamse Gewest en de VMSW regelde op 27 maart 2013 de gevolgen van de gerechtelijke beslissing.

In de zomer van 2013 kocht de nv Vitare gronden, hoofdzakelijk van haar hoofdaandeelhouder, de nv Matexi Group (nu nv Abacus Group). De gronden, die voornamelijk in woonuitbreidingsgebieden lagen, werden gekocht voor een bedrag van 35,3 miljoen euro. De SHM Vitare financierde die aankopen met leningen die ze aanging bij de VMSW.

Het bleek echter dat de SHM op korte termijn op een groot deel van de aangekochte gronden geen woonprojecten kon realiseren bij gebrek aan vergunningen. Door een gebrek aan voldoende inkomsten geraakte de SHM al eind 2013 in de financiële problemen. Het overleg tussen de SHM en de begeleidingscommissie van de VMSW kon geen oplossing bieden. Op 27 april 2018 besliste een buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders de SHM Vitare vroegtijdig te ontbinden met het oog op haar invereffeningstelling. Door de vereffening van Vitare moest de VMSW op 31 december 2018 een waardevermindering van 22,9 miljoen euro boeken.

Toezichthouder

De toezichthouder voor de sociale huisvesting put zijn bevoegdheden rechtstreeks uit de Vlaamse Wooncode. Hij oefent een wettigheidstoezicht uit, onder meer op de wettelijke verplichting voor SHM's om hun decretale opdrachten, waaronder de aankoop van gronden, behoorlijk uit te voeren.

De minister informeerde de toezichthouder begin juni 2013 formeel over de erkenning van de nieuwe SHM Vitare. Bij de bepaling van het risicoprofiel van Vitare heeft de toezichthouder onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de plannen van de nieuwe SHM veel grondaankopen vereisten, terwijl ze niet over inkomsten of het kapitaal beschikte. De risicobeoordeling hield er ook te weinig rekening mee dat het om een nieuwe maatschappij ging, die daarom beter onmiddellijk aan een verhoogd toezicht was onderworpen. De toezichthouder zag evenmin toe op de overlegging door Vitare van haar bestuursbeslissingen vanaf haar erkenning.

De toezichthouder had op grond van het regelgevend kader de mogelijkheid een deel van de grondaankopen van Vitare te vernietigen. Immers, de grondaankopen, ook al pasten ze in het statutaire doel, veroorzaakten door hun omvang een groot financieel onevenwicht en waren dus onverenigbaar met de goede werking van een SHM. De toezichthouder trad hier echter niet op.

VMSW

De Vlaamse Wooncode omschrijft het doel van de leningen die de VMSW aan SHM's kan toekennen, met name een sociaal huisvestingsaanbod realiseren. Het financieringsbesluit van de Vlaamse Regering bepaalde het maximumbedrag van de gesubsidieerde lening en de aard ervan, alsook de looptijd en rentevoet. De Vlaamse Regering keurde een algemeen reglement goed met bepalingen over waarborgen, de vervroegde opeisbaarheid (onder meer bij de afwending van middelen, het niet meer voldoen aan de leningovereenkomst of het verlies van de erkenning als SHM) en de informatieplicht van de kredietnemer (jaarrekening en jaarverslag). Leningaanvragen die in dat regelgevend kader passen, kan de VMSW alleen weigeren als de SHM een verrichting niet regelmatig heeft aangemeld of als een aangevraagde lening het financieel evenwicht of de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod van de initiatiefnemer volgens de VMSW ernstig in gevaar brengt.

Noch het reglementair kader, noch de dading hielden voor de VMSW de verplichting in alle leningaanvragen van Vitare goed te keuren, ook niet voor de projectenlijst in de bijlage bij de dading. De VMSW heeft de leningaanvragen, die nochtans van een nieuwe en onbekende SHM kwamen die uitzonderlijk veel aankocht, onvoldoende zorgvuldig onderzocht. De VMSW staat terughoudend tegenover de beoordeling van de opportuniteit van een te financieren verrichting. Bij grondaankopen is geen overleg tussen de SHM en het lokaal bestuur vereist, bijvoorbeeld over de bebouwbaarheid, maar de VMSW veronderstelt dat een autonome, geresponsabiliseerde SHM dergelijk overleg voert.

Algemeen besluit

De toezichthouder voor de sociale huisvesting en de VMSW hebben door een gebrek aan zorgvuldigheid, de mogelijkheden van de regelgeving onvoldoende benut.

Reactie van de minister

De minister antwoordde dat zij zich grotendeels kon vinden in de conclusies van het rapport. De VMSW en de toezichthouder hebben recent nieuwe maatregelen uitgewerkt, die tegemoetkomen aan een aantal aanbevelingen, waarbij een evenwicht wordt betracht tussen, enerzijds, het respect voor de autonomie van de SHM's en het subsidiariteitsbeginsel en, anderzijds, het financieel belang van de VMSW en de Vlaamse overheid.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Tot de bestuurlijke hervorming van 2006 dienden (erkende) sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) voor allerlei beslissingen een machtiging of goedkeuring van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) te bekomen. Zo vereisten onroerende transacties een schriftelijke machtiging van de VHM. Bij haar beoordeling maakte de VHM onder meer gebruik van eigen richtlijnen. De hervorming van het bestuurlijk beleid responsabiliseerde de SHM's en gaf ze meer autonomie. Zo stelde de Vlaamse Wooncode dat de sociale huisvestingsmaatschappijen autonome vennootschappen zijn, die verantwoordelijk zijn voor het behoorlijk uitvoeren van de taken die hen opgedragen zijn. Die beleidskeuze, die o.m. gebaseerd is op het vertrouwen in de SHM's, had ook een gevolg voor de bestuurlijke organisatie van de gewestelijke administratie. De hervorming zorgde voor een functiescheiding tussen de controle- en begeleidingsopdrachten ten aanzien van SHM's. Zij deelde de toezichtsfunctie toe aan een toezichthouder, onttrok haar volledig aan de VHM, die voortaan Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) heette, en bracht haar onder in het afzonderlijk agentschap Inspectie RWO en later in Wonen-Vlaanderen. De begeleidingstaak kwam toe aan de VMSW, haar rol bestond voortaan in die van financier en later ook kennispartner, voornamelijk inzake de bouw van sociale woningen. De toezichthouder voor de sociale huisvesting heeft de bevoegdheid beslissingen van een SHM te schorsen of te vernietigen en kan de minister informeren over het functioneren van een SHM met het oog op bijkomende maatregelen (zie verder: Vlaamse Regering). Hoofdstuk 3 gaat verder in op de rol van de toezichthouder.

Naast de toezichthouder zijn nog andere controlemechanismen uitgewerkt, elk met een eigen finaliteit en actiemogelijkheden:

- **Visitatieraad**

Een visitatieraad, benoemd door de toezichthoudende minister, moet normaliter om de zes jaar een globaal beeld schetsen van de prestaties die een SHM leverde. De prestatiebeoordeling heeft tot doel transparante en eenduidige informatie te verschaffen waardoor de SHM haar prestaties kan verbeteren en de minister deze prestaties kan meten en opvolgen. Omdat de visitatieraad geen individuele verrichtingen beoordeelt, een specifieke finaliteit heeft en in wezen gericht is op SHM's die al een zekere tijd actief zijn, wordt haar rol in dit verslag niet verder beoordeeld.

- **Vlaamse Regering**

De Vlaamse Regering kan, op eigen initiatief of op verzoek van de toezichthouder, optreden ten aanzien van een SHM die haar wettelijke opdrachten niet behoorlijk uitvoert, aangegane verbintenissen niet nakomt of bij haar werking in gebreke blijft. Artikel 48 van de Vlaamse Wooncode heeft de sanctiemogelijkheden limitatief opgesomd. Ze worden verder niet besproken in dit verslag, omdat ze in de specifieke situatie van de SHM

Vitare - waarvan de activiteiten als SHM nog beperkt waren tot de aankoop van gronden - niet bruikbaar waren.

- Participatie Vlaamse overheid in het kapitaal van een SHM

In de regeringsverklaring van 13 juli 2009 nam de Vlaamse Regering zich voor bij de erkenning van een nieuwe SHM altijd in te tekenen op een kwart van het kapitaal ervan. Zij steunde daarvoor op artikel 40, §3, van de Vlaamse Wooncode. Het beleidsdomein Financiën en Begroting is bevoegd voor het beheer van de participaties.

De nv Vitare werd opgericht bij notariële akte van 27 november 2008, met een maatschappelijk kapitaal van 62.500 euro. De nv Matexi Group (nu nv Abacus Group) schreef als hoofdaandeelhouder in op 2.499 van de 2.500 aandelen en verhoogde op 1 februari 2012 het kapitaal tot 212.500 euro. In 2013 verwierf het Vlaamse Gewest een belang van 25% in Vitare, waartoe op 16 augustus 2013 een betaling van 53.000 euro werd uitgevoerd. Na een kapitaalverhoging door de nv Matexi Group begin 2014 met 400.000 euro daalde het belang van het Vlaamse Gewest echter tot 8,7%. De Vlaamse overheid heeft op geen enkel moment een bestuursfunctie in de raad van bestuur opgenomen.

De nv Vitare kocht als erkende SHM in de zomer van 2013 in hoofdzaak van haar hoofdaandeelhouder gronden aan die hoofdzakelijk gelegen waren in woonuitbreidingsgebieden. Het ging in totaal om een bedrag van 35,3 miljoen euro¹, exclusief erelonen. Vitare financierde die aankopen met leningen die ze aanging bij de VMSW. Een belangrijk deel van deze gronden bleek uiteindelijk, in tegenstelling tot wat Vitare had vooropgesteld², door haar op korte termijn niet ontwikkelbaar door vergunningsproblemen. De realisatie van de bouwprojecten liep grote vertragingen op en de interesten van de financieringskredieten legden een zwaar beslag op de liquiditeiten van de SHM. Door te beperkte inkomsten liepen de tekorten op. Er volgden diverse besprekingen en onderhandelingen met de aandeelhouders en de VMSW. Op 27 april 2018 besliste een buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders met eenparigheid van stemmen de nv Vitare vroegtijdig te ontbinden met het oog op haar invereffeningstelling.

Door de vereffening diende de VMSW op 31 december 2018 een waardevermindering te boeken van 22,9 miljoen euro. Het grootste deel daarvan diende de VMSW zelf te dragen. Zij boekte maar een bedrag van 1,6 miljoen euro als vordering op het Vlaamse Gewest. Deze waardevermindering hield nog geen rekening met de opbrengst van twee gronden die de vereffenaar eind 2018 verkocht voor respectievelijk 3,0 miljoen euro en 2,9 miljoen euro. De VMSW rekende vanaf april 2018 Vitare geen intresten meer aan op de lopende leningen. Bijlage 1 bevat meer details van de financiële gevolgen van de vereffening.

De dading naar aanleiding van de erkenning van Vitare voorzag in de mogelijkheid éénmaal per trimester op schriftelijk verzoek van de minister of de VMSW een overleg te houden over de stand van zaken. In de praktijk vond het overleg tussen de partijen plaats in het kader van de begeleidingscommissie³ van de VMSW die werd opgestart na de toekenning van de leningen voor de grondaankopen.

¹ Alle verkoopovereenkomsten zijn gedateerd op 12 juli 2013.

² Vitare stelde dat de gronden voldeden aan de voorwaarden opgenomen in artikel 5.6.6, §1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en door de SHM konden worden aangesneden.

³ De begeleidingscommissie is het orgaan binnen de VMSW dat de financiële situatie van de SHM opvolgt en de SHM's met een zwakke financiële situatie begeleidt en ondersteunt in hun traject naar een structureel gezonde financiële situatie.

1.2 Onderzoeksaanpak

Op 5 december 2018 stemde de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement een motie die het Rekenhof een onderzoek opdroeg naar de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven in het kader van de activiteiten van de nv Vitare .

Het Rekenhof ging na of de Vlaamse overheid rechtmatig heeft gehandeld ten aanzien van de grondaankopen door de SHM Vitare en de financiering daarvan door de VMSW. Het ging in het bijzonder na of de toezichthouder voor de sociale huisvesting (verder afgekort tot: toezichthouder) en de VMSW rechtmatig en zorgvuldig hebben gehandeld binnen een degelijk wettelijk kader.

Het Rekenhof spreekt zich niet uit over de rechtmatigheid van de handelingen van nv Vitare. Momenteel is hierover een gerechtelijk onderzoek lopende. Begin 2017 diende de toezichthouder voor de sociale huisvesting een klacht zonder burgerlijke partijstelling in bij de gerechtelijke politie te Gent, wegens vermoedens van strafrechtelijke inbreuken bij de grondaankopen door de SHM Vitare. Op 11 juni 2019 besliste de raad van bestuur van de VMSW eveneens om klacht in te dienen, met burgerlijke partijstelling.

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de Vlaamse overheid een degelijk (juridisch) kader vastgesteld voor haar verrichtingen met sociale huisvestingsmaatschappijen, in het bijzonder met betrekking tot grondaankopen?
2. Heeft de Vlaamse overheid met betrekking tot de activiteiten van de huisvestingsmaatschappij nv Vitare dit kader behoorlijk toegepast of - bij gebrek aan een kader - zorgvuldig gehandeld?

Dit onderzoeksverslag houdt geen beoordeling in over de algemene werking van de betrokken overheidsdiensten, maar spreekt zich uit over hun handelen ten aanzien van de sociale huisvestingsmaatschappij Vitare. Het Rekenhof steunde op de informatie die de bevoegde administraties, de VMSW en het agentschap Wonen-Vlaanderen, ter beschikking stelden en op gesprekken met de bevoegde ambtenaren.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 28 januari 2019 aangekondigd bij de bevoegde administraties en hun toezichthoudende minister. Het ontwerp van verslag werd per brief van 25 juni 2019 voorgelegd aan de administraties en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding. Bij brief van 24 juli 2019 bezorgde de minister haar antwoord (bijlage 2). De administraties verklaarden in een gezamenlijke antwoordbrief van 31 juli 2019 zich bij het antwoord van de minister aan te sluiten.

HOOFDSTUK 2

Erkenning als SHM

2.1 Erkenningsregeling

Tot 30 juni 2006 was de VHM, de rechtsvoorganger van de VMSW, bevoegd te beslissen over de aanvragen tot erkenning als SHM. De VHM diende zich daarbij te schikken naar de erkenningsvoorwaarden en -procedure die de Vlaamse Regering had vastgelegd in 1997.

Na de hervorming van het bestuurlijk beleid (2006) werd de erkenningsbevoegdheid toegerekend aan de toezichthoudende minister. De erkenningsvoorwaarden werden ingeschreven in de Vlaamse Wooncode (art. 40), maar de Vlaamse Regering kon aanvullende voorwaarden vaststellen. De erkenningsprocedure bleef gelijkaardig aan die uit het erkenningenbesluit van 1997.

Krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010⁴ trad op 1 januari 2011 een nieuwe erkenningsregeling in werking. Om erkend te kunnen worden dienen de SHM's te voldoen aan de volgende aanvullende erkenningsvoorwaarden:

- op actieve wijze hun volledige medewerking verlenen aan het systeem van prestatiebeoordeling;
- op eigen initiatief of op verzoek van de minister de nodige maatregelen nemen om hun prestaties te verbeteren, onder meer door verbeterplannen op te maken en naar behoren uit te voeren.

Ze moeten ook aantonen dat ze:

- een voldoende lokale binding met een welomschreven werkgebied en een voldoende laagdrempelige bereikbaarheid voor de doelgroep hebben;
- voldoen aan door de minister te bepalen minimale capaciteiten inzake patrimonium, interne controle en administratieve ondersteuning, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang en de locatie van de maatschappijen.

In zijn advies van 9 september 2010 adviseerde de Vlaamse Woonraad de aanvullende voorwaarde inzake *lokale binding* en *bereikbaarheid* te verduidelijken. De vereisten die de minister daarvoor zou stellen, zou de Vlaamse Regering moeten vaststellen, aldus de Vlaamse Woonraad. De Inspectie van Financiën meende dat er, vooral over de draagwijdte van de eisen die de minister zou bepalen, meer duidelijkheid behoorde te zijn.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen.

De Vlaamse Regering bepaalde in hetzelfde besluit ook de modelstatuten van de SHM, die tot dan werden vastgesteld door de VMSW. In de volgende jaren wijzigden de regels voor de erkenning van een SHM regelmatig, zowel die in de Vlaamse Wooncode (art. 40) als de aanvullende erkenningsvoorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalde. In het algemeen werden meer voorwaarden opgelegd en werden de aanvankelijk door de Vlaamse Regering vastgestelde erkenningsvoorwaarden nauwkeuriger omschreven en in de Vlaamse Wooncode opgenomen. Ook werd de erkenning van bestaande SHM's gekoppeld aan de prestatiebeoordeling⁵.

2.2 Erkenning van Vitare als SHM

Op 20 januari 2009, kort nadat het ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid werd ingediend in het Vlaams Parlement dat o.m. voorzag in ambitieuze doelstellingen om het sociaal huisvestingspatrimonium uit te breiden, vroeg de nv Vitare de Vlaamse minister van Wonen⁶ om een erkenning als SHM. Bij gebrek aan een formele beslissing ten gronde van de minister, achtte Vitare zich, conform de regelgeving⁷, stilzwijgend erkend. De minister en de VMSW deelden die mening niet. De minister meende dat de aanvraag nog niet ontvankelijk was. Krachtens een gerechtelijk vonnis op tegenspraak van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 19 oktober 2012 werd Vitare met terugwerkende kracht tot 22 april 2009 erkend als SHM. Het vonnis veroordeelde het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering voor wie de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie optrad, en de VMSW tot een dwangsom omdat zij *ondanks duidelijke wettelijke bepalingen weigeren de nv Vitare te erkennen als SHM*.

Op 14 december 2012 deelde de minister van Wonen aan de Vlaamse Regering mee dat geen beroep zou worden aangetekend tegen het vonnis, onder de voorwaarden dat Vitare zou afzien van een schadevergoeding en dat de erkenning zou ingaan vanaf een nader te bepalen termijn. Dat zou de vennootschap de tijd moeten geven zich *volledig* te conformeren aan artikel 40 van de Vlaamse Wooncode en het erkenningsbesluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010. De nv diende onder meer aan te tonen dat zij een voldoende lokale binding met een welomschreven werkgebied had. De Vlaamse Regering wilde deze voorwaarde, die zij in het regeerakkoord 2009-2014 had vastgelegd⁸, toegepast zien. De raadsman van het Vlaamse Gewest nam contact op met Vitare, waarna de minister van Wonen op 29 maart 2013 aan de Vlaamse Regering mededeelde dat een dading werd gesloten met Vitare. De dading, gevoegd bij deze mededeling en gesloten tussen enerzijds Vitare en anderzijds het Vlaamse Gewest en de VMSW, legde onder andere vast dat Vitare met ingang van 22 april 2009 als SHM diende te worden beschouwd en vanaf 1 januari 2013 onbelemmerd kon deelnemen aan de sociale huisvestingsmarkt. De dading stelde echter ook dat Vitare niet moest voldoen aan de erkenningsvoorwaarden van de lokale binding en de laagdrempelige bereikbaarheid. Vitare

⁵ Met name de 'actieve en volledige medewerking' aan een door de Vlaamse Regering bepaalde procedure voor prestatiebeoordeling (art. 40, §1, 2e lid, 13°, Vlaamse Wooncode).

⁶ Vóór haar oprichting op 27 november 2008 had Vitare haar intentie daartoe al meegedeeld in briefwisseling met de minister.

⁷ Art. 4, §4, 3e lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010: Als de minister binnen de termijn, vermeld in het eerste lid, geen beslissing neemt over de aanvraag, wordt de erkenning als SHM geacht te zijn verleend.

⁸ *We realiseren een nieuw erkenningenbesluit voor sociale huisvestingsmaatschappijen. De erkenning van een nieuwe sociale huisvestingsmaatschappij door de Vlaamse Regering is pas mogelijk als die maatschappij een voldoende lokale binding met haar welomschreven werkgebied en voldoende laagdrempelige bereikbaarheid voor de doelgroep kan aantonen* (De Vlaamse Regering 2009-2014, "Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden, voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving").

zag af van haar voorbehoud betreffende geleden schade⁹. De dading verwees ook naar een bijlage met een indicatieve lijst van gemeenten waarin Vitare op korte termijn (uitvoeringsprogramma 2014-2015) sociale huisvestingsinitiatieven wilde ontplooien. Deze lijst was niet-limitatief en impliceerde geen verbintenis van Vitare. Zij bestreek alle provincies van het gewest en spreidde zich over 22 gemeenten uit. De initiatieven betroffen 1.842 woningen, waarvan 42 in stedelijk gebied. Vitare wilde dus inderdaad in het volledige Vlaamse Gewest opereren.

2.3 Besluit

De nv Vitare vatte het uitblijven van een formele erkenningsbeslissing ten gronde op als een stilzwijgende erkenning en werd in die opvatting gerechtelijk bevestigd. De dading die daaruit voortvloeide bracht met zich dat Vitare niet aan de vereiste van lokale binding en laagdrempelige bereikbaarheid behoorde te voldoen. Vitare deed afstand van haar voorbehoud voor geleden schade. Zo kon de SHM in het volledige Vlaamse Gewest haar huisvestingsinitiatieven ontplooien.

⁹ Mits haar erkenning niet meer zou worden ingetrokken en er op geen enkele wijze afbreuk zou worden gedaan aan de afspraak met betrekking tot de lokale binding.

HOOFDSTUK 3

Rol en optreden van de toezicht- houder voor de sociale huisvesting

3.1 Regelgevend kader

3.1.1 Situering in het beleidsdomein

De functie van toezichthouder voor de sociale huisvesting werd in juli 2006 opgericht en was volledig operationeel in januari 2009. Tot 2016 oefende de afdeling Toezicht van het agentschap Inspectie RWO¹⁰ het toezicht uit. De Vlaamse Regering wees vervolgens de opdracht met een besluit van 15 juli 2016¹¹ toe aan de afdeling Toezicht van het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen¹².

3.1.2 Bevoegdheden

De functie van toezichthouder vindt haar basis in artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode, dat aangepast werd in 2011¹³. De toezichthouder staat onder meer in voor de uitoefening van het toezicht op de verrichtingen van erkende SHM's die van invloed zijn op hun erkenning¹⁴ en op de realisatie van hun doel, namelijk de terbeschikkingstelling van woningen (of kavels) aan woonbehoeftigen¹⁵. Grondaankopen zijn dus onderworpen aan het toezicht van de toezichthouder, aangezien ze deel uitmaken van de opdrachten van een SHM¹⁶.

De toezichthouder is ook bevoegd toezicht uit te oefenen op de VMSW. Deze bevoegdheid beperkt zich echter tot de handelingen die de VMSW stelt in de hoedanigheid van SHM (bouw, beheer, verhuur van de huurwoningen die eigendom zijn van de VMSW). De toezicht-

¹⁰ Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005.

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot wijziging van diverse besluiten wat betreft de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en in het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen.

¹² Het agentschap Wonen-Vlaanderen is opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005.

¹³ Artikel 29bis werd initieel in de Vlaamse Wooncode ingevoegd door het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid. Het artikel werd volledig herzien door het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen. De gewijzigde regeling trad in werking op 12 februari 2012.

¹⁴ Bijvoorbeeld de plicht te zorgen voor een behoorlijk werkend systeem van interne controle. Voor de erkenningsvoorwaarden van een SHM, zie art. 40 van de Vlaamse Wooncode.

¹⁵ Behalve de bevoegdheden opgenomen in de Vlaamse Wooncode (en het toezichtbesluit, cfr. infra) verleent het kaderbesluit Sociale Huur de toezichthouder een reeks van specifieke bevoegdheden (besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode).

¹⁶ Cfr. art. 41, §1, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode.

houder is niet bevoegd toe te zien op de wijze waarop de VMSW haar andere activiteiten, zoals financier van de SHM's of verstrekker van sociaal hypotheckair krediet, uitvoert.

In het kader van zijn opdracht kan de toezichthouder alle informatie opvragen die noodzakelijk of nuttig is, plaatsbezoeken afleggen, inzage nemen van alle stukken, bestuursvergaderingen van de SHM bijwonen en punten op de agenda van de beheersorganen plaatsen. De toezichthouder moet de actoren niet machtigen tot de uitvoering van bepaalde verrichtingen, noch hun beslissingen goedkeuren. Wel heeft hij de bevoegdheid een beslissing die hij in strijd acht met de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang, te schorsen en te vernietigen binnen korte, bij decreet vastgestelde, termijnen¹⁷. De decreetgever heeft het *algemeen belang* als vernietigingsgrond vanaf februari 2012 beperkt tot: *beslissingen die manifest onverenigbaar zijn met de goede werking van de sociale woonorganisaties of als de impact van die beslissing resulteert in een negatief beeld voor de sociale woonorganisaties*¹⁸.

Verder bepaalt de Vlaamse Wooncode de beroepsmogelijkheid van de sociale woonactoren tegen een vernietigingsbeslissing van de toezichthouder, de mogelijkheid tot indeplaatsstelling door de toezichthouder na een definitieve vernietiging, en de mogelijkheid om de sociale woonactoren administratieve geldboetes op te leggen. De toezichthouder verstrekt de organisaties waarover hij toezicht uitoefent, geen advies, begeleiding of ondersteuning. Hij is niet verantwoordelijk voor hun erkenning of subsidiëring en is niet betrokken bij de vertegenwoordiging van het Vlaamse Gewest in de algemene vergadering van de SHM.

De Vlaamse Regering heeft de organisatie en werking van de toezichthouder verder geregeld in een toezichtsbesluit¹⁹. Dat verplicht de SHM's onder meer de toezichthouder binnen de vijf werkdagen te informeren over alle beslissingen die betrekking hebben op de verrichtingen waar de toezichthouder toezicht op uitoefent²⁰.

3.2 Optreden van de toezichthouder

3.2.1 Algemene werkwijze

Binnen de grenzen van de regelgeving kan de toezichthouder zelf bepalen hoe hij zijn controletaak concreet invult. Gelet op de korte termijnen, het grote aantal organisaties onder zijn toezicht en het aantal te controleren beslissingen, kan de toezichthouder niet alle beslissingen controleren en past hij een controlestrategie toe, die in de tijd is geëvolueerd.

¹⁷ De toezichthouder beschikt over een termijn van twee werkdagen om een beslissing te schorsen. Die gaat in op de dag die volgt op de dag waarop de toezichthouder kennis kreeg van de beslissing. In geval van schorsing heeft de toezichthouder twintig kalenderdagen om de beslissing te vernietigen. Een schorsing is een bewarende maatregel in afwachting van bijkomende informatie bij twijfel over de rechtsgeldigheid of behoorlijkheid van een beslissing. Een niet geschorste beslissing dient binnen de vier werkdagen na de kennisname te worden vernietigd.

¹⁸ Art. 29bis, §3, vijfde lid van de Vlaamse Wooncode. De inperking van de notie algemeen belang is het gevolg van het decreet van 29 april 2011. De voorbereidende werken bevatten geen motivering voor de inperking. De Vlaamse Regering wilde voordien al de notie algemeen belang inperken, maar dan bij reglementair besluit.

¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode.

²⁰ Toezichtsbesluit, art.5.

Aanvankelijk oefende de toezichthouder zijn toezicht uit door alle beslissingen van de beheersorganen van de actoren te screenen en door thematische toezichtprojecten uit te voeren. De screenings en thematische inspecties waren gebaseerd op risico's *per soort actor* (SHM's, sociale verhuurkantoren,...). Op grond van de screening besliste de toezichthouder of het nodig was verder op te treden, door bijvoorbeeld kennis te nemen van de beslissing en de motivering ervan, aanwezig te zijn op een vergadering of informatie verder te verspreiden of in te winnen.

Later heeft de toezichthouder een risicoprofiel *per actor* bepaald en verder verfijnd. Sinds 2015 vult hij dat aan met globale onderzoeken bij de SHM's, waarbij hij gedurende een bepaalde periode alle prioritaire toezichtsdomeinen²¹ systematisch onderzoekt. Op grond van de onderzoeken bepaalt hij verder voor welke toezichtsdomeinen de SHM onder basis-toezicht of onder verhoogd toezicht staat. Een verhoogd financieel toezicht impliceert bijvoorbeeld dat de toezichthouder alle notulen van de bestuursorganen onder de financiële loep neemt met de bedoeling raadsbeslissingen, zoals verwervingen van woningen of gronden of de aanwerving van personeel, te schorsen en te vernietigen zo ze de financiële situatie zouden kunnen schaden.

3.2.2 Grondaankopen als toezichtsdomein

Het jaarverslag 2010 van de toezichthouder rapporteerde over een toezichtsproject inzake verwervingen: *In 2010 werden de notulen van de beraadslagingen van de beslissingsorganen van de SHM's met betrekking tot verwervingen stelselmatig gecontroleerd op de motiveringsplicht als vorm van behoorlijk bestuur. Daaruit is naar voor gekomen dat de motivering van de beslissingen te wensen overlaat. Ook beschikken de bestuurders vaak over onvoldoende informatie om met kennis van zaken een gemotiveerde beslissing te kunnen nemen. Gelet op de gebrekkige motivering van de verwervingsbeslissingen werd in 2010 aan de SHM's een rondzendbrief gestuurd waarin hen werd gevraagd de nodige aandacht te besteden aan zowel de informatieverstrekking over het verwervingsvoorstel aan het bestuursorgaan als aan de motivering zelf van de beslissing.*

De verwerving van onroerende goederen en grondaankopen in het bijzonder behoren sindsdien echter niet tot de prioritaire toezichtsdomeinen van de toezichthouder (zie voetnoot 21). Hoewel grondaankopen tot de statutaire opdracht van de SHM behoren, zijn daarover geen specifieke regels vastgesteld. Bij gebrek daaraan stelt de toezichthouder zich terughoudend op in zijn beoordeling van de aankoopbeslissingen, vermits hij alleen kan steunen op de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de reorganisatie van het toezicht in 2006 was het immers de bedoeling komaf te maken met *pseudoregelgeving* van de administratieve diensten (de toenmalige VHM), door de normen waaraan de toezichthouder diende te toetsen voortaan door het politieke niveau te laten vaststellen. Het toezicht op het behoorlijk bestuur beperkt zich in hoofdzaak tot de vrijwaring van de individuele woonrechten (gelijkheidsbeginsel) en de nuttige besteding van overheidsmiddelen (zuinigheidsbeginsel).

²¹ Prioritaire toezichtsdomeinen zijn: interne controle, financieel en administratief beheer, overheidsopdrachten, inschrijving en toewijzingen sociale huurwoningen, huurprijsberekening, huurlasten, sociale koopwoningen, klantgerichtheid en aanpak fraude.

De toezichthouder toetst de financiële impact van grondaankopen op de werking van de organisatie in principe alleen bij actoren waarvoor hij oordeelt dat een verhoogd financieel toezicht aangewezen is, en die de aankoop met eigen middelen financieren. In de regel beoordeelt de toezichthouder de financiële draagkracht van een maatschappij dus niet als de grondaankopen worden gefinancierd met een lening bij de VMSW, omdat het de opdracht van de VMSW is te oordelen over de financiële haalbaarheid van de verrichtingen die zij financiert.

3.2.3 Optreden van de toezichthouder tegenover Vitare

De afdeling Toezicht werd in 2009 niet op de hoogte gesteld van de initiële aanvraag tot erkenning van Vitare als SHM. De afdeling nam in november 2012 kennis van het vonnis van 19 oktober 2012 over de erkenning van Vitare als SHM, maar de minister of de VMSW informeerden de afdeling niet schriftelijk over de intentie tot sluiting van een dading, noch -omwille van het vertrouwelijk karakter van de dading - over de inhoud van de uiteindelijk bereikte overeenkomst. De intentie tot dading en de dading zelf werden wel op de Vlaamse Regering als mededeling geagendeerd²², waartoe de leidinggevend ambtenaar en de afdelingshoofden van agentschappen toegang hebben. Pas op 3 juni 2013 ontving de afdeling Toezicht een afschrift van de brief van 17 mei 2013 waarmee de minister Vitare informeerde over het toegekende erkenningsnummer. Vóór de grondaankopen van juli 2013 hadden de VMSW en de toezichthouder geen formeel onderling overleg over Vitare.

Op 21 juni 2013 nodigde de afdeling Toezicht de SHM Vitare uit voor een kennismakingsgesprek, dat na uitstel uiteindelijk plaatsvond op 25 september 2013²³. Tijdens dit overleg heeft de afdeling Toezicht haar werkwijze en concrete verwachtingen op het vlak van informatie-doorstroming uiteengezet. Vitare lichtte haar businessplan tot 2021 toe. Volgens het verslag over dit onderhoud voorzag het plan in de bouw van 1.600 woningen, gelijkmatig verdeeld over huur en koop, dus duidelijk minder dan aangegeven in de dading, maar toch nog ongeveer 200 woningen per jaar. Volgens de toezichthouder werd niet gesproken over de grondaankopen en leningen die de SHM enkele maanden voordien had aangegaan.

Op basis van dit gesprek was de toezichthouder na een eerste inschatting de mening toegedaan dat de grootste risico's voor deze nieuwe SHM zich situeerden bij de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten en het actief zijn op het gehele Vlaamse grondgebied. Dat laatste impliceert dat de toezichthouder op dat ogenblik minstens gedeeltelijk op de hoogte was van de inhoud van de dading. In de periode november-december 2013 lag de focus van de toezichthouder ten aanzien van Vitare op de uitbouw van de interne controle.

Pas in oktober 2013 begon Vitare de agenda's en notulen van de raad van bestuur door te sturen, hoewel zij dat al vanaf haar erkenning had moeten doen. Later onderzoek door de toezichthouder zou aantonen dat de notulen van de raad van bestuur niet voor alle gronden aankoopbeslissingen toonden en dat daarvoor geen delegatieregels bestonden. Niettemin blijkt uit uittreksels van deze notulen dat Vitare besliste tot aanmeldingen bij de VMSW (zie verder 4.2.1) van de grondaankopen waarvoor ze later bij de VMSW een lening zou aangaan²⁴. Verder

²² VR 2012 1412 MED. 0581 en VR 2013 2903 MED.0165.

²³ Het kennismakingsgesprek tussen Vitare en de VMSW vond plaats op 7 mei 2013.

²⁴ De notulen van voornamelijk 17 mei 2013, maar ook 26 juni 2013 en 13 september 2013. Ze bevatten informatie over de ligging, de oppervlakte, de aanbieder (hoofdzakelijk nv Matexi), de ruimtelijke bestemming (hoofdzakelijk woonuitbreidingsgebied) en het aantal woningen dat er kan worden gebouwd (meer dan 1.500 in totaal).

blijkt uit het verslag van de raad van bestuur van 12 juli 2013 dat een beslissing werd genomen tot vijf grondaankopen, en dit voor een totaalbedrag van 14,7 miljoen euro, wat meer is dan wat elke andere SHM op jaarbasis aankoopt (zie verder 4.2.2, figuur 2). Uit het verslag van de raad van 13 september 2013 blijkt dat op 5 juli 2013 nog vijf andere grondaankoopovereenkomsten werden gesloten voor 12,5 miljoen euro en dat principieel beslist werd 21 appartementen aan te kopen voor 4,5 miljoen euro. Hieruit bleek dus duidelijk dat Vitare als startende SHM uitzonderlijk veel aankocht en de projectenlijst zoals opgenomen in de bijlage aan de dading aan het uitvoeren was.

De afdeling Toezicht nam pas kennis van de grondaankopen na de ontvangst van de jaarrekening over het boekjaar 2013. Op 23 juli 2014 stelde de toezichthouder een aantal vragen aan de SHM over 35,4 miljoen euro aangegane leningen. Hij vroeg onder meer naar de verstrekker, het doel en de modaliteiten van de schulden en naar een plan om de inkomsten te verwerven die nodig waren voor de aflossing van de schulden. De toezichthouder overwoog niet de aankoopbeslissingen (deels) te vernietigen, hoewel de termijn om beslissingen te vernietigen pas startte bij de kennisname van de beslissing. Hij meende dat het op dat ogenblik moeilijk zou geweest zijn de vernietiging te onderbouwen, en dat er een complexe situatie zou ontstaan doordat de notariële aankoopakten al geruime tijd verleden waren. De aankoopbeslissingen waren nochtans onverenigbaar met de goede werking van de SHM: doordat alle gronden in één beweging werden aangekocht waren de inkomsten ontoereikend om deze uitgaven te dekken en werd een langdurig financieel onevenwicht gecreëerd. De vennootschap had overigens intussen de alarmbelprocedure conform artikel 633 van het Wetboek van Vennootschappen²⁵ doorlopen.

In juli 2014 kondigde het regeerakkoord 2014-2019 de stopzetting van de subsidies voor toekomstige sociale koopwoningprojecten aan. In september 2014 besliste de raad van bestuur van Vitare zich te richten op de bouw van *huurwoningen en minder of geen sociale koopwoningen*. Op 25 september 2014 lichtte de afdeling Toezicht de minister van Wonen in over de precaire financiële situatie van de SHM Vitare²⁶ en plaatste het Vitare onder verhoogd financieel toezicht.

In augustus 2016 finaliseerde de toezichthouder zijn eerste globaal onderzoek over Vitare. Hij handhaafde het verhoogd toezicht voor Vitare inzake het financieel beheer en de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving. Voor de overige toezichtsdomeinen zou het basistoezicht volstaan.

²⁵ Wanneer door verliezen het netto-actief van een vennootschap minder dan de helft van het maatschappelijk kapitaal bedraagt, moet de algemene vergadering, op basis van artikel 633 van het Wetboek van Vennootschappen (momenteel artikel 7:228 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen), beslissen over de ontbinding van de vennootschap. De algemene vergadering van de SHM Vitare besliste op 16 juni 2014, op basis van het bijzonder verslag opgemaakt door de raad van bestuur van 26 mei 2014, om niet over te gaan tot de ontbinding van de vennootschap, omdat zij de voorgestelde maatregelen om de continuïteit van de vennootschap te garanderen voldoende achtte.

²⁶ In de loop van 2014 nam de afdeling Toezicht een set van financiële kengetallen in gebruik, die toelaten de financiële gezondheid van een SHM te beoordelen. Deze financiële gezondheidsindex (FIGI) laat een screening van de financiële gezondheid van alle sociale huisvestingsmaatschappijen toe, *zodanig dat er geanticipeerd kan worden op een bedreiging van de continuïteit van een huisvestingsmaatschappij en haar dienstverlening*. Zie 4.2.2.

3.3 Besluit

Pas begin juni 2013 stelde de minister de toezichthouder formeel op de hoogte van de erkenning van de nieuwe SHM waarop hij toezicht behoorde uit te oefenen. De informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder, de minister en de VMSW verliep niet vlot en de toezichthouder zag er niet op toe dat Vitare vanaf haar erkenning haar bestuursbeslissingen doorstuurde.

Bij de bepaling van het risicoprofiel van Vitare, hield de toezichthouder er onvoldoende rekening mee dat de plannen van de nieuwe SHM veel grondaankopen vereisten, terwijl ze niet over de inkomsten en het kapitaal beschikte. In het algemeen hield de risicobeoordeling te weinig rekening met het feit dat het om een nieuwe maatschappij ging, zonder onroerend vermogen. De toezichthouder rekende in eerste instantie op de VMSW om de financiële risico's te beoordelen.

Het regelgevend kader bood de toezichthouder de mogelijkheid een deel van de grondaankopen van Vitare te vernietigen: ook al pasten zij binnen het statutaire doel, door hun omvang veroorzaakten zij een groot financieel onevenwicht en waren zij dus onverenigbaar met de goede werking van een SHM. De toezichthouder heeft zijn bevoegdheden echter laat-tijdig en terughoudend uitgeoefend.

HOOFDSTUK 4

Toekenning van leningen door de VMSW

4.1 Regelgevend kader

4.1.1 Vlaamse Wooncode

Sinds 1 juli 2006 bepaalt artikel 44 van de Vlaamse Wooncode dat de SHM's hun investeringsverrichtingen kunnen financieren met eigen middelen, projectsubsidies en leningen. De decreetgever heeft verduidelijkt dat artikel 44 vanaf 21 juli 2013²⁷ van toepassing is op alle verrichtingen van de SHM's die verband houden met hun opdrachten volgens artikel 41 van de Vlaamse Wooncode. Daaronder vallen de verwerving van gronden en panden voor de realisatie van sociale woonprojecten en de terbeschikkingstelling van sociale kavels.

4.1.2 Financieringsbesluit

In het financieringsbesluit²⁸ legt de Vlaamse Regering de principes vast voor de leningen die SHM's aangaan bij de VMSW²⁹. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de huur- en de koopsector, maar met ingang van 1 januari 2015 werd de tegemoetkoming in de financiering voor de sociale koopsector opgeheven³⁰.

Als een SHM in de huursector een onbebouwde grond, of een bebouwde grond met een woning die niet geschikt is voor onmiddellijke verhuring, aankoopt, kan de SHM die aankoop financieren met een lening bij de VMSW. Die leningen zijn in de regel *bulletleningen*³¹ op tien jaar. Het financieringsbesluit bepaalt alleen voor gesubsidieerde leningen een maximumbedrag dat kan worden ontleend voor een verrichting. Zodra de bouwverrichting op de verworven gronden principieel vatbaar is voor opname in de meerjarenplanning van de VMSW, is er ook een tegemoetkoming in de leninglasten mogelijk ten bedrage van de verschuldigde rente, op 40% van het subsidiabele bedrag gedurende maximaal vijf jaar. Eens de bouwverrichting voor

²⁷ Art. 17 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.

²⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten (citeeropschrift: Financieringsbesluit, soms ook FS3-besluit genoemd).

²⁹ Lenen bij derden is alleen mogelijk bij publiekrechtelijke instellingen en overheden, na een advies van de VMSW en mits een voordelige rentevoet kan worden bekomen (art. 11/1 Financieringsbesluit).

³⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015.

³¹ Bulletleningen zijn marktconforme leningen waarop de SHM tijdens de looptijd geen kapitaalflossingen moet betalen, maar alleen de jaarlijkse interesten. Het ontleende kapitaal wordt in één keer afgelost, uiterlijk op het einde van de looptijd van de lening.

de huurwoning vatbaar is voor toewijzing op een jaarbudget en de werken gegund zijn, wordt de bulletlening omgezet in een gesubsidieerde lening op 33 jaar (ook: FS3-lening)³².

4.1.3 Procedurebesluit

De procedure voor de planning en programmatie van te realiseren sociale woonprojecten werd tot eind 2013 geregeld door het programmatiebesluit van 2008³³. Grondverwervingen waarvoor een tegemoetkoming in de leninglasten (huursector) of een subsidie (koopsector) werd gevraagd, konden slechts plaatsvinden na een voorafgaandelijke aanmelding ervan bij de VMSW, op eender welk moment voorafgaand aan de aankoop³⁴. De grondverwerving diende niet voorafgaandelijk op het lokale woonoverleg³⁵ te worden besproken.

De procedure voor de planning, programmatie en realisatie van de woonprojecten is vandaag vastgelegd in het procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017³⁶. Dat besluit verplicht evenmin om voorafgaand aan een vraag tot financiering grondverwervingen op het lokaal woonoverleg te bespreken³⁷. Wel wordt verwacht dat de SHM recente verwervingen op dit lokaal woonoverleg meldt. De aanmelding bij de VMSW, die voorheen een formele procedurestap vormde, is vervangen door een loutere kennisgeving langs een projectportaal van de intentie een project uit te voeren, zonder dat daar gevolgen aan verbonden zijn.

4.1.4 Algemeen reglement en basisreglement

De decreetgever machtigt sinds 21 juli 2013 de Vlaamse Regering op voorstel van de VMSW de voorwaarden voor het *aangaan* van leningen bij de VMSW in een algemeen reglement vast te leggen³⁸. Ook voordien stelde de Vlaamse Regering de voorwaarden voor het aangaan van leningen al vast. De voorwaarden voor de *toekenning en uitbetaling* van de leningen worden op grond van het financieringsbesluit door de minister, op voorstel van de VMSW, in een basisreglement vastgelegd³⁹. Er zijn geen fundamentele verschillen tussen de verschillende versies van het algemeen reglement en het basisreglement van de afgelopen jaren. Deze reglementen werden wel vastgelegd zonder het advies van de Raad van State⁴⁰ en de Vlaamse Woonraad.

³² De subsidie dekt de rente die de SHM zou moeten betalen mocht ze marktconform lenen bij de VMSW. Voorts dient de SHM niet het volledige kapitaal af te lossen: de kapitaalaflossingen komen overeen met die van een lening met progressieve annuïteiten en een negatieve rentevoet van 1%.

³³ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten.

³⁴ In tegenstelling tot andere verrichtingen, die minstens zes maanden op voorhand dienden te worden aangemeld.

³⁵ Het lokaal woonoverleg is het overleg tussen de lokale woonactoren onder de regie van de gemeente, voor de voorbereiding of de uitvoering van het lokaal woonbeleid (cfr. artikel 28 Vlaamse Wooncode).

³⁶ Het programmatiebesluit van 2008 werd eerst vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2013 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten (procedurebesluit Wonen), dat op zijn beurt werd vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het financieringsbesluit van 21 december 2012 (procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017).

³⁷ Zie ook het antwoord op de parlementaire vraag nr. 433 van 29 april 2013 van M. Van Volcem.

³⁸ Voordien bepaalde de Vlaamse Wooncode niet uitdrukkelijk wie bevoegd was deze voorwaarden te bepalen.

³⁹ Art. 11, §4 van het financieringsbesluit. Ook daarvoor diende de minister zo'n reglement vast te stellen, maar het werd toen algemeen reglement genoemd (zie artikel 10, laatste lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten).

⁴⁰ Alle ontwerpen van reglementair besluit moeten voor een met redenen omkleed advies voorgelegd worden aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State (art. 3, §1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

Thans is een herziening lopende, onder meer door de ontwikkelingen in de sector van de sociale verhuurkantoren.

Algemeen reglement

De Vlaamse Regering heeft het algemeen reglement 07/2012 goedgekeurd op 16 november 2012. Dat reglement is tot vandaag van toepassing. Het beperkt de discretionaire bevoegdheid van de VMSW bij het toekennen van leningen door de gronden waarop de VMSW een kredietaanvraag kan weigeren, limitatief op te sommen⁴¹:

- de verrichting waarvoor de lening is aangevraagd is niet regelmatig bij haar aangemeld;
- het toestaan van de aangevraagde lening brengt volgens de VMSW in ernstige mate het financieel evenwicht en/of de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod van de initiatiefnemer in gevaar.

Het reglement verplicht de VMSW bovendien elke weigering omstandig te motiveren.

Ook het vroegere, inmiddels opgeheven algemeen reglement 12/2007 omschreef op vraag van de sectorverenigingen⁴² limitatief de gevallen waarin de VMSW kredietaanvragen kon weigeren. Toen kon de VMSW een aanvraag ook weigeren omdat een *project* financieel onevenwichtig was, en dus niet alleen wegens het financieel onevenwicht op het niveau van de SHM.

Het algemeen reglement bevat enkele specifieke bepalingen die de risico's van de VMSW bij de kredietverlening moeten verkleinen. Zo mag een onroerend goed niet bezwaard worden met enig zakelijk recht ten voordele van een derde totdat alle verbintenissen ten opzichte van de VMSW met betrekking tot de belening nagekomen zijn. De kredietovereenkomsten tussen de VMSW en de SHM of het basisreglement kunnen voorts andere modaliteiten van waarborgverstrekking bepalen. De VMSW kan de lening ook vervroegd opeisen als de SHM haar niet gebruikt waarvoor ze werd toegestaan of als de SHM haar erkenning verliest. De SHM heeft een informatieplicht ten aanzien van de VMSW en dient die onverwijld op de hoogte te brengen van alle relevante ontwikkelingen in haar zaken en onder meer haar jaarrekening en jaarverslag te bezorgen. Blijft de kredietnemer in gebreke, dan kan de VMSW een onderzoek ter plaatse doen om zich een juist beeld van de financiële toestand van de SHM te vormen.

Basisreglement

Het huidige basisreglement van de leningen 10/2013⁴³ wijkt inhoudelijk weinig af van het basisreglement 12/2012⁴⁴ dat van toepassing was bij de toekenning van de leningen aan Vitare. Het somt de mogelijke leningen op die een SHM bij de VMSW kan aangaan en staat toe een exact leningbedrag in een kredietovereenkomst vast te leggen op grond van het bedrag dat de VMSW heeft gebudgetteerd. Verder biedt het de VMSW de mogelijkheid als waarborg een hypotheek in eerste rang te vestigen⁴⁵.

⁴¹ Algemeen reglement van de leningen 07/2012, art. 2, 3e lid. Er loopt een procedure tot herziening van het algemeen reglement, waarbij ook deze bepaling zou worden aangepast.

⁴² Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) en Vlaamse Erkende Maatschappijen (VLEM).

⁴³ Ministerieel besluit van 20 december 2013 houdende de goedkeuring van een basisreglement van de leningen met het oog op de kredietverlening van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen aan de sociale huisvestingsmaatschappijen.

⁴⁴ Ministerieel besluit van 25 januari 2013.

⁴⁵ Deze mogelijkheid oefent de VMSW in de praktijk niet uit, omdat zij in principe als huisbankier voldoende zicht heeft op de kredietwaardigheid van de SHM en het volledige patrimonium van de SHM als waarborg dienst doet.

4.2 Toepassing van het leningenkader voor de grondaankopen

Op basis van het algemeen reglement 07/2012 (cfr. punt 4.1) kan de VMSW een krediet weigeren als de kredietaanvraag niet correct is aangemeld of als de aangevraagde lening het financieel evenwicht of de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod van de SHM ernstig in gevaar zal brengen.

Omdat de interne auditdienst van de VMSW begin 2019 alle individuele leningaansvragen en -overeenkomsten van Vitare heeft onderzocht, focust dit auditverslag op de algemene werkwijze. Tabel 1 geeft een overzicht van het totaal aan leningen per type dat de VMSW aan Vitare toekende.

Tabel 1. Overzicht van de aan Vitare toegekende leningen per type

Type lening	Voorwerp	Totaal (euro)
Bulletlening	Grondverwerving	36.209.875,62
Marktconforme lening	Erelonen	614.776,83
FS-3 lening (+ beheersvergoeding)	Huurproject	4.767.393,85
		41.592.046,30

4.2.1 Aanmeldingen en kredietaanvragen

De SHM dient haar intentie tot aankoop aan de VMSW kenbaar te maken in een *aanmelding* (zie punt 4.1.3). Het ministerieel besluit van 9 december 2008⁴⁶ preciseerde de minimale gegevens die het aanmeldingsdocument dient te omvatten.

Als de SHM voor de aankoop een financiering bij de VMSW aanvraagt, moet zij daarvoor een aanvraagdossier opmaken. Volgens het toen geldende ministerieel besluit diende het aanvraagdossier, behalve een schattingsverslag, bijkomende verantwoordingsstukken te bevatten. In de administratieve praktijk beoordeelde de VMSW deze documenten niet meer inhoudelijk, dit als gevolg van de bestuurlijke hervorming van 2006 die uitging van autonome en geresponsabiliseerde SHM's. Een opportuniteitsbeoordeling van de geplande grondaankopen vond dus niet meer plaats. De VMSW stelt in dit verband dat de SHM's zelf het beste geplaatst zijn om de opportuniteit van een grondaankoop te beoordelen, ook doordat een zorgvuldige SHM altijd - zelfs al vormt dat geen formele procedurestap - eerst bij de betrokken lokale besturen zal afoetsen of de aan te kopen gronden, eventueel op termijn, ontwikkelbaar zijn.

Het *draaiboek prestatiebeoordeling sociale huisvestingsmaatschappijen*⁴⁷ verwacht van de SHM's overigens een duidelijke strategie bij de verwerving van gronden voor hun sociale woonprojecten. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer de manier waarop en de mate waarin het grondverwervingsbeleid van de SHM doorgesproken is met de gemeenten uit het actieterrein, en een inzicht in de financiële risico's inzake de grondverwerving en de bijhorende risico-

⁴⁶ Ministerieel besluit van 9 december 2008 houdende de uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten.

⁴⁷ Het draaiboek vat de prestatievereisten samen waaraan SHM's moeten voldoen in het kader van de visitatieprocedure door de Visitatieraad (cf. hoofdstuk 1.1).

beheersingsmaatregelen. De visitatieraad oordeelde⁴⁸ in 2016 dat de strategie van Vitare voor de verwerving van gronden en panden zeer risicovol is gebleken door het ontbreken van een perspectief op de realisatie van woningen op deze gronden.

4.2.2 Beoordeling van het financiële evenwicht

Algemene werkwijze

De impact van individuele verrichtingen op het financiële evenwicht van de SHM's wordt in de praktijk alleen beoordeeld als de SHM wordt bijgestaan door de begeleidingscommissie, het orgaan binnen de afdeling planning en programmatie van de VMSW dat de financiële situatie van de SHM's opvolgt en diegene met een zwakke financiële situatie verder begeleidt⁴⁹. Dezelfde afdeling staat jaarlijks ook de SHM's bij in de opmaak van een financiële planning en maakt een prognose op middellange termijn (tien jaar) van de verrichtingen op de financiën en de rekening-courant op 31 december.

In 2013 heeft de begeleidingscommissie alleen die SHM's opgevolgd waarvan de rekening-courant op 31 december 2012 een debetsaldo vertoonde.

Sinds 2017 beoordeelt het vastleggingscomité binnen de VMSW, waarin de leden van de directieraad, de directeur programmatie en de adviseur boekhouding en fiscaliteit zetelen, jaarlijks de kredietwaardigheid van de SHM's. Het comité beslist op grond van een voorstel van de medewerkers van de VMSW en de afdeling Toezicht, dat de financiële gezondheidsindex van de SHM's⁵⁰ beoordeelt. Deze index vormt een samenvattende score van tien financiële ratio's op de jaarrekeningen van de recentste drie boekjaren, de jaarlijkse financiële planning die de SHM's moeten opmaken en de rekening-courant van de SHM (de saldi van de laatste twee jaar op balansdatum, de evolutie tijdens het lopende boekjaar en de prognose van het saldo op de eerstvolgende balansdatum), alsook van kwalitatieve informatie, waaronder ervaringen uit het verleden met de betrokken SHM. SHM's die tot een risicocategorie behoren volgt de begeleidingscommissie verder op. Een dergelijke financiële inschatting van de SHM's is echter minder geschikt voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van een nieuw opgerichte SHM, waarvoor immers geen historische (financiële en kwalitatieve) data beschikbaar zijn.

Werkwijze ten aanzien van Vitare

Aangezien Vitare erkend was als SHM, diende zij volgens de toenmalig afgevaardigd bestuurder van de VMSW op dezelfde wijze behandeld te worden als elke andere SHM. Over de concrete inhoud van de dadings werd niet gecommuniceerd met de betrokken kredietbeoordelaars. Zij stelden dat zij de instructie ontvingen de leningaanvragen toe te staan.

Het Rekenhof is van oordeel dat de VMSW vóór de toekenning van de leningen aan Vitare de impact ervan op het financiële evenwicht en de verwezenlijking van het sociaal woningaanbod onvoldoende heeft onderzocht. Een soortgelijke impactanalyse deed de VMSW evenmin bij de afsluiting van de dadings voor de projecten in bijlage ervan. De VMSW overwoog

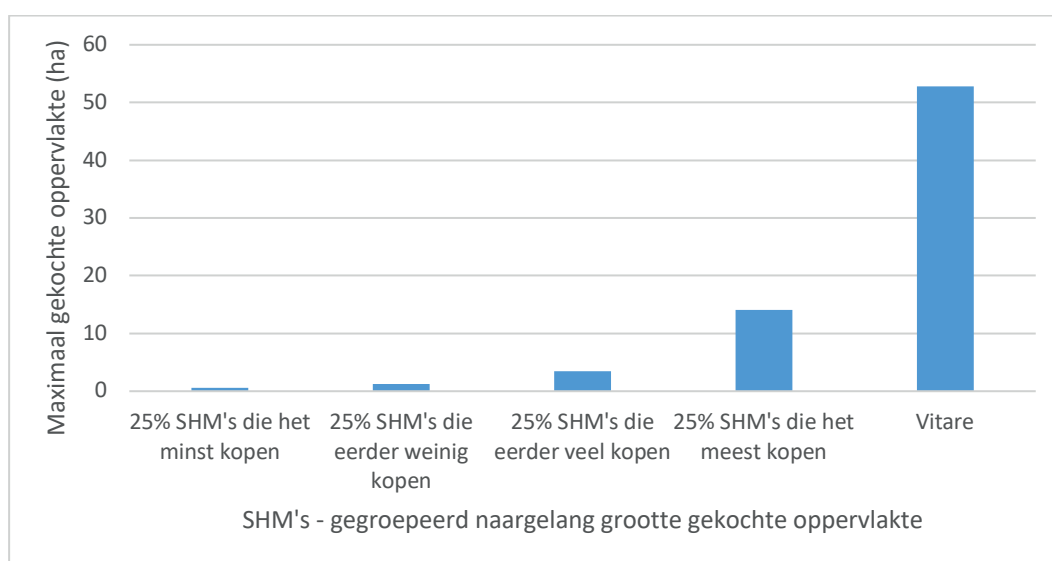
⁴⁸ Visitatieraad Sociale Huisvestingsmaatschappijen, Prestatiebeoordeling Vitare, definitief visitatierapport van 6 juni 2016.

⁴⁹ Momenteel wordt het advies van de commissie ook gevraagd als een SHM de financiering voor een verwerving van meer dan 1,5 miljoen euro aanvraagt. Als de SHM op de datum van de grondaankoop nog geen concrete ontwikkelingsplannen heeft, wordt onderzocht of de SHM de prefinanciering in de periode van de planningshorizon kan dragen (maximum tien jaar). Dat behelst zowel de jaarlijkse renteaflissing als de terugbetaling van het ontleende kapitaal.

⁵⁰ Ontwikkeld in 2014, voor het eerst berekend voor alle SHM's in 2015.

evenmin of zij bijkomende zekerheden diende te vragen, zelfs niet toen het duidelijk had moeten zijn dat Vitare uitzonderlijk veel aankopen deed: in de periode 2010-2015 voerden alle erkende SHM's samen op jaarbasis 200 à 250 aankoopdossiers van onbebouwde percelen uit en vier vijfden ervan deed nooit meer dan zeven aankopen op jaarbasis, terwijl Vitare in 2013 vijftien aankoopdossiers had. Ook ten aanzien van de gekochte oppervlakte en de aankoopkosten was Vitare uitzonderlijk. Na de aankopen had Vitare dan ook een grote grondreserve, die voor een belangrijk deel uit grote percelen bestond⁵¹. Eind 2014 bedroeg die bijna 53 ha, verdeeld over 16 percelen. Daarmee was Vitare op één jaar tijd bij de 5 % SHM's met de grootste grondreserve.

Figuur 1 - Overzicht van de door de SHM's aangekochte grondoppervlakte van het jaar met de grootst aangekochte oppervlakte uit de periode 2010-2015 (uitgedrukt in hectare)



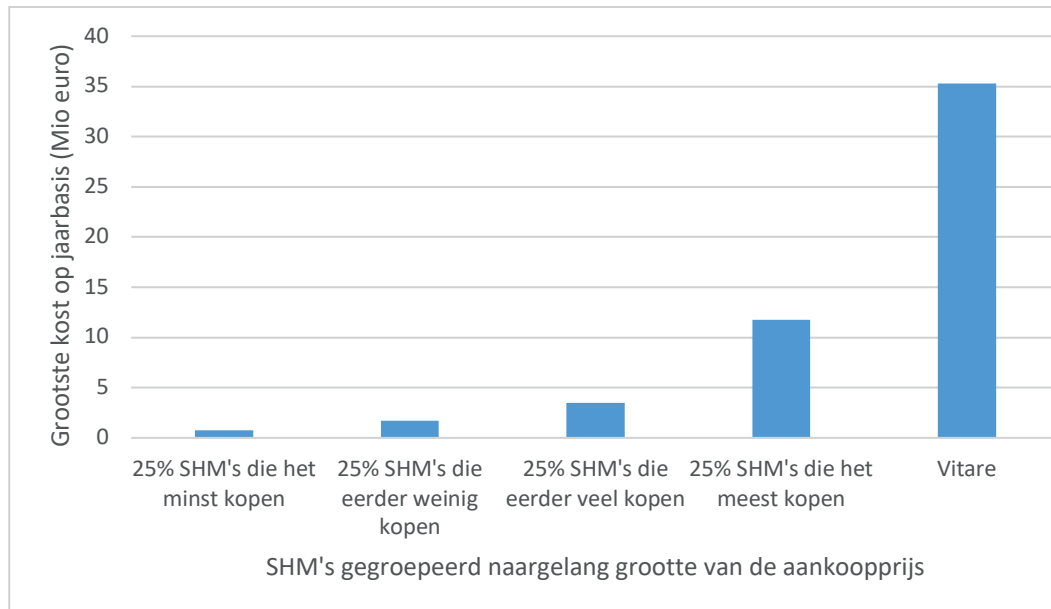
Bron: Data VMSW

Figuur 1 vergelijkt de totale oppervlakte van de gronden aangekocht door Vitare met de maximaal aangekochte grondoppervlakte door de andere SHM (excl. Vitare), gegroepeerd op basis van de omvang van de aangekochte oppervlakten op jaarbasis⁵². Uit de figuur blijkt dat in de periode 2010-2015 geen enkele SHM in één jaar meer dan 14,1 hectare kocht, behalve Vitare die meer dan 50 hectare kocht. Figuur 2 vergelijkt de aankopen van Vitare met deze van de andere SHM op basis van de totale aankoopprijs.

⁵¹ Ook opgemerkt in het verslag van de visitatieraad van 6 juni 2016 (cf. supra).

⁵² De staven uit de figuur geven de vier kwartielen weer van alle SHM's (zonder Vitare). De aankopen van Vitare worden met een afzonderlijke staaf voorgesteld.

Figuur 2 - Overzicht van het door de SHM's aan grondaankopen bestede bedrag van het jaar met het hoogste bedrag uit de periode 2010-2015 (uitgedrukt in miljoen euro)



Bron: data VMSW

Hoewel een uitvoering te goeder trouw van de dading een zekere welwillendheid van de VMSW vereiste, toch zeker ten aanzien van enkele grondaankopen en projecten⁵³, hield dat geen verplichting in alle leningaanvragen van Vitare zonder meer toe te staan, ook niet voor de projecten opgenomen in de bijlage aan de dading. Daarover bestond klaarblijkelijk onduidelijkheid bij de VMSW en het agentschap Wonen. Zij lieten daarover in november 2016 een juridische studie uitvoeren, die deze stelling bevestigde. Als de bepalingen van de dading dermate onduidelijk waren, dan was een juridische analyse voorafgaand aan de ondertekening ervan een betere oplossing geweest.

Op het einde van 2013 heeft de afdeling planning en programmatie van de VMSW een eerste financiële planning voor Vitare opgemaakt. Zij zette de (al toegekende) leningen af tegen de projectplanning van Vitare, maar beoordeelde niet in hoeverre deze planning realistisch was. Nadien, op grond van het negatieve saldo op de rekening-courant op 31 december 2013, plaatste de VMSW Vitare onder begeleiding van de begeleidingscommissie en ging zij de impact van elke leningaanvraag op de financiële planning na. Twee bijkomende leningsaanvragen voor grondaankopen alsook voor één projectrealisatie werden geweigerd wegens te duur.

Terwijl de rol van de begeleidingscommissie zich traditioneel richt op het goede financiële beheer van de SHM, lag de klemtoon in het geval van Vitare bij gebrek aan alternatieven op de realisatie en bijstelling van de project- en financiële planning. Zo richtte de commissie zich op projecten die Vitare snel kon ontwikkelen en - omdat de overbruggingskredieten zwaar wogen op de financiële balans - op een verkoop van de gronden die op korte termijn niet voor sociale woonprojecten in aanmerking kwamen. Eenmaal het duidelijk werd dat de vereiste

⁵³ Doordat Vitare geen inkomsten had, zou elke lening tot een negatief saldo op de rekening courant leiden en kon elke lening dus, op basis van de toen geldende werkwijze, worden geweigerd.

schaalgrootte voor het behoud van de erkenning als SHM⁵⁴ onhaalbaar was, focuste de commissie niet meer op projectrealisatie, maar op de verkoop van de gronden die op korte termijn bebouwbaar waren. Voor de verkoop van de niet ontwikkelbare gronden richtte de VMSW een technische werkgroep op. Zij onderzocht ook de mogelijkheden tot een fusie of andere samenwerkingsvormen met andere SHM's.

Vanaf 2015 volgde een stuurgroep de werkzaamheden van de begeleidingscommissie op. Hij bestond uit vertegenwoordigers van Vitare, haar hoofdaandeelhouder, het kabinet van de minister van Wonen en de raad van bestuur van de VMSW.

4.3 Nieuwe en toekomstige maatregelen

De VMSW gaf aan dat, behalve de al besproken maatregelen zoals het verplichte advies voor alle verwervingen van meer dan 1,5 miljoen euro (zie voetnoot 49) en de jaarlijkse beoordeling van de kredietwaardigheid van de SHM's door het vastleggingscomité, nu ook een aantal beperkingen gelden ten aanzien van SHM's in begeleiding: zij mogen geen projecten realiseren boven het financieringsplafond en mogen zonder akkoord van de VMSW geen gronden verwerven. Renovaties met eigen middelen (vanaf 8.500 euro) moeten deze SHM's voorafgaand melden aan de VMSW, ook investeringen met eigen middelen vereisen een voorafgaand akkoord van de begeleidingscommissie. Tot slot kan de toezichthouder beslissingen van de raad van bestuur van een SHM in begeleiding vernietigen of schorsen als blijkt dat zij indruisen tegen de afspraken van de financiële begeleidingscommissie.

Om te voorkomen dat een nieuwe SHM in financiële moeilijkheden zou komen, heeft de VMSW een aantal voorstellen uitgewerkt die moeten garanderen dat een nieuwe maatschappij over voldoende financiële middelen, kennis en expertise beschikt. De VMSW denkt daarbij voornamelijk aan bijkomende erkenningsvoorwaarden en een versterkte begeleiding en opvolging van een nieuwe SHM door een accountmanager en de begeleidingscommissie. Deze voorstellen werden op 6 juni 2019 aan de Vlaamse minister bevoegd voor Wonen bezorgd.

4.4 Besluit

De beoordeling door de VMSW van de leningaanvragen door Vitare voltrok zich binnen een goed uitgewerkt regelgevend kader, dat de modaliteiten van de leningen voor grondaankopen omschreef of bepaalbaar maakte. De Vlaamse Wooncode heeft het doel van de leningen omschreven, het financieringsbesluit omschreef het maximale bedrag van de gesubsidieerde lening en de aard ervan (bulletlening) en maakte de looptijd en rentevoet bepaalbaar, met een marge en korting die de VMSW kon bepalen. Het algemeen reglement bevatte bepalingen over waarborgen, vervroegde opeisbaarheid en de informatieplicht van de kredietnemer. Binnen dat regelgevend kader kon de VMSW leningaanvragen alleen weigeren wegens onregelmatige aanmelding of een ernstig risico op de verstoring van het financieel evenwicht of de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod van de initiatiefnemer.

⁵⁴ Cfr. Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 en decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties (ook Performantiedecreet genoemd).

De dading hield voor de VMSW geen verplichting in alle leningaanvragen goed te keuren, ook niet voor de projecten die de dading in haar bijlage vermeldde. Voor enkele grondaankopen en projecten kon wel een zekere welwillendheid ten gevolge van de dading verwacht worden.

De VMSW onderzocht de impact van de leningaanvragen op het financiële evenwicht en de verwezenlijking van het sociaal woningaanbod onvoldoende zorgvuldig, hoewel het om een nieuwe en onbekende SHM ging die uitzonderlijk veel aankocht. De VMSW staat terughoudend tegenover de beoordeling van de opportuniteit van de grondaankopen, in de veronderstelling dat een zorgvuldige SHM overlegt met het lokaal bestuur over de bebouwbaarheid van de gronden. De VMSW nam wel recent maatregelen en heeft voorstellen uitgewerkt om de risico's bij kredietverlening te verkleinen.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De hervorming van het bestuurlijk beleid gaf de SHM's sinds 2006 via de Wooncode meer autonomie en verantwoordelijkheid, maar stelde ook een toezichtsfunctie in bij het agentschap Wonen-Vlaanderen die beslissingen van een SHM kan schorsen of vernietigen. Behalve de toezichthouder en een erkenningsprocedure, zijn nog een aantal controlemechanismen uitgewerkt, elk met een eigen finaliteit en actiemogelijkheden, zoals een visitatieraad, die SHM's om de zes jaar moet beoordelen. De VMSW is als financier van haar kant belast met de beoordeling van leningaanvragen door SHM's. Het regelgevend kader daarvoor omschrijft op vrij volledige wijze de modaliteiten van de leningen voor aankoopverrichtingen, inclusief grondaankopen. De regelgeving verplicht een SHM echter niet om vooraf te overleggen met het lokale bestuur over de bebouwbaarheid van de gronden.

Doordat tijdens de erkenningsprocedure van de nv Vitare in 2009 een formele erkenningsbeslissing ten gronde uitbleef, achtte de nv Vitare zich stilzwijgend erkend, daarin gevolgd door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Dat leidde tot een dading die Vitare ontsloeg van de vereiste van lokale binding. Vitare zag af van een schadevergoeding. Daardoor kon de SHM in het volledige Vlaamse Gewest huisvestingsinitiatieven ontplooiën, hoewel de sociale huisvestingssector hoofdzakelijk lokaal georganiseerd is.

De toezichthouder organiseerde zijn toezicht op Vitare op onzorgvuldige wijze. Hij richtte zijn toezicht niet op grondaankopen, maar op de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving. Voor de afdekking van financiële risico's bij leningen rekende de toezichthouder op de VMSW. De risico-inschatting hield onvoldoende rekening met het feit dat Vitare een nieuwe SHM was, zonder patrimonium en met beperkte inkomsten. Mede gelet op de ruime projectenlijst, had dat op zich al moeten leiden tot een verstrengd toezicht. Mede bij gebrek aan informatie vanwege Vitare, waarop de toezichthouder ook onvoldoende heeft aangedrongen, trad hij niet op toen Vitare de gronden aankocht. Ook toen de toezichthouder in het voorjaar van 2014 kennis nam van de aankopen heeft hij geen gebruik gemaakt van zijn vernietigingsbevoegdheid.

De nv Vitare, die bij opstart niet over een eigen patrimonium beschikte, diende voor de financiering van haar opdracht, zoals trouwens andere erkende SHM's, een beroep te doen op de leningen die de VMSW verstrekt. De VMSW kan leningaanvragen weigeren als de leningen het financieel evenwicht of de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod in gevaar brengen, maar stelde zich in het geval van Vitare weinig kritisch op, mede vanwege de dading bij de erkenning van de SHM. Die dading hield echter geenszins de verplichting in om zonder meer alle aankopen te financieren. De VMSW ging niet na of het grote aantal aankopen op een zeer korte termijn voor de opstartende SHM financieel haalbaar was. Zij ging evenmin na of de gronden geschikt waren voor de ontwikkeling van sociale huisvesting, veronderstellende dat de autonome SHM dat zorgvuldig zou hebben afgetoetst bij de lokale overheid.

Het Rekenhof concludeert dat het regelgevend kader de betrokken Vlaamse overheidsdiensten voldoende mogelijkheden bood om het aantal gronden die Vitare in 2013 aankocht met middelen van de VMSW te beperken, maar dat zij onvoldoende zorgvuldig met hun bevoegdheden zijn omgesprongen, wat heeft geleid tot de boeking door de VMSW op 31 december 2018 van een waardevermindering van 22,9 miljoen euro.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- De minister dient alle betrokken entiteiten onmiddellijk te informeren over de erkenning van nieuwe sociale woonactoren, opdat zij tijdig maatregelen kunnen treffen.
- Geheimhoudingsclausules in dadingsovereenkomsten mogen er niet toe leiden dat de betrokken medewerkers de relevante informatie voor een degelijke uitoefening van hun opdracht ontberen.
- De toezichthouder dient:
 - nieuwe woonactoren vanaf hun erkenning nauwgezet op te volgen tot voldoende zekerheid bestaat over hun behoorlijk optreden;
 - bij zijn risico-inschatting meer aandacht te hebben voor de mogelijke financiële impact van de verrichtingen;
 - de toegemeten bevoegdheden ten volle te benutten.
- De VMSW dient:
 - nieuwe woonactoren tijdens hun opstartperiode nauwgezet op te volgen, bijvoorbeeld via de begeleidingscommissie;
 - de financiële draagkracht van de sociale woonactoren grondiger te beoordelen door bijvoorbeeld de projectplanning op haar financiële haalbaarheid te beoordelen of de toekenning per SHM van een maximale kredietlijn voor een voorafbepaalde periode in overweging te nemen;
 - bij twijfel of onduidelijkheid over de financiële draagkracht van de SHM, bijkomende waarborgen te eisen, zoals een borgstelling door de aandeelhouders, of de lening te weigeren;
 - vooraleer een lening toe te kennen meer zekerheid te verkrijgen over de ontwikkelingsmogelijkheden van de te financieren grondverwerving en te onderzoeken of een annuïteitenlening niet meer aangewezen is (in plaats van een bulletlening) voor de financiering van de aankoop van gronden die niet (aantoonbaar) op korte termijn ontwikkeld zullen worden.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

De minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, heeft op 24 juli 2019 gereageerd op het ontwerpverslag (zie bijlage 2).

De minister meent dat de administraties de afgelopen jaren hun dienstverlening hebben geoptimaliseerd, zodat tegemoetgekomen wordt aan de bekommernis van het Rekenhof om, enerzijds, opstartende SHM's beter op te volgen en, anderzijds, de controle, het toezicht en de ondersteuning afhankelijk te stellen van een objectieve risico-inschatting.

Een beoordeling door de VMSW van de realiteitszin van de projectplanning of het zoeken naar meer zekerheid over de ontwikkelingsmogelijkheden, zijn volgens de minister echter strijdig met het hervormd bestuurlijk beleid, dat een grotere autonomie toebedeelt aan de SHM's. De minister meent dat het lokale niveau het beste zelf beslist waarover het lokaal het beste zicht heeft. Bovendien vraagt ze zich af of het zinvol is de autonomie van een hele sector in te perken naar aanleiding van één concreet dossier met een uitzonderlijke context.

Het Rekenhof is van mening dat deze aanbevelingen niet de intentie hebben de autonomie van de SHM's in te perken, maar erop gericht zijn de Vlaamse overheid omwille van het zorgvuldigheidsbeginsel degelijke afwegingen te doen maken alvorens kredieten toe te kennen. Een SHM kan op basis van haar autonomie inderdaad beslissen wat zij nuttig acht, maar de Vlaamse overheid kan daardoor niet gebonden zijn tot de financiering van die beslissing.

Verder deelt de minister de opvatting van het Rekenhof dat nieuwe woonactoren tijdens de opstartperiode nauwgezet moeten worden opgevolgd. Zij wijst erop dat de administraties op haar vraag een pakket maatregelen uitgewerkt hebben. Zo zal een opstartende SHM minstens de eerste vijf jaar streng begeleid worden door de begeleidingscommissie van de VMSW, wat ook een verhoogd toezicht van de toezichthouder impliceert.

Het financiële toezicht door de toezichthouder en de financiële ondersteuning door de VMSW van de SHM's is volgens de minister geoptimaliseerd en nog meer gestuurd op basis van een geobjectiveerde risicobeoordeling. De minister verwijst daarbij onder meer naar de financiële gezondheidsindex van de SHM's en naar de invoering van het reglement van de begeleidingscommissie. Dat reglement voorziet niet alleen in een monitoring van de onroerende aankopen van de SHM's, maar ook in een opvolging en evaluatie van de financiële toestand van de SHM's. Het vastleggingscomité van de VMSW beoordeelt jaarlijks welke SHM's moeten worden opgevolgd, de opvolgingsmaatregelen variëren van een jaarlijks financieel overleg met de VMSW tot beperkingen op het financieel beheer en aanvullende rapporteringen.

Volgens de minister heeft de financiële begeleiding van de SHM's door de administraties sinds 2015 duidelijke en positieve resultaten opgeleverd. De SHM's sloten hun rekening-courant bij de VMSW positief af in 2017 en 2018, en de financiële gezondheidsindex van de opgevolgde SHM's evolueerde eveneens positief.

Met de genomen maatregelen is er een evenwicht tussen, enerzijds, de autonomie van de SHM's en het subsidiariteitsbeginsel en, anderzijds, het financieel belang van de VMSW en de Vlaamse overheid, aldus de minister.

Bijlage 1

Financiële gevolgen van de vereffening van Vitare voor de VMSW en het Vlaamse Gewest

De onderstaande tabel toont de openstaande vordering van de VMSW op Vitare op 31 december 2018.

(in euro)	VMSW	Gedeelte Bijzonder Overheidsfonds ⁵⁵	Gedeelte Globaal autonoom Fonds ⁵⁶
Uitstaande leningen (kapitaal)	32.829.517,15	472.378,16	32.357.138,99
Negatieve rekening-courant (vervallen intresten)	7.039.664,85	1.472.226,62	5.567.438,23
Totale vordering op Vitare door de VMSW	39.869.182,00	1.944.604,78	37.924.577,22

Vermits de VMSW heeft beslist alle boekhoudkundige gevolgen als één geheel te beschouwen, is deze tabel exclusief de opbrengst van de twee eigendommen van Vitare die de vereffenaar in het najaar van 2018 verkocht. Het finale verlies zal pas bij de sluiting van de vereffening geboekt worden:

- De grond en huurappartementen te Roeselare: de verkoopprijs bedroeg 3.110.248,14 euro en de vereffenaar heeft daarvan 3.000.000 euro doorgestort op de rekening-courant van Vitare. De afdeling vastgoedtransacties had deze opbrengst in 2018 geschat op 3.514.000 euro.
- De grond in Wijgmaal-Herent. De verkoopprijs bedroeg 2.906.064,21 euro. Dat bedrag is volledig doorgestort op de rekening-courant van Vitare. De afdeling vastgoedtransacties had deze opbrengst in 2018 geschat op 3.000.000 euro.

De resterende gronden worden na de vereffening aan de primaire schuldeiser VMSW overgedragen als betaling voor de uitstaande leningschuld en uitstaande schuld op de rekening-courant. Aangezien de waarde van de gronden niet zou volstaan om de uitstaande vordering te dekken, was de VMSW genoodzaakt op 31 december 2018 een waardevermindering te boeken voor het verschil. Deze waardevermindering is berekend in functie van de schatting van de gronden. Na de zomer van 2018 heeft de VMSW de gronden opnieuw laten schatten door de afdeling vastgoedtransacties van de Vlaamse Belastingdienst. Artikel 27 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat deze schatting primeert op alle andere, vandaar dat voor de verdere berekeningen deze schattingsbedragen worden genomen.

⁵⁵ BOF: het bijzonder overheidsfonds. Dat vertegenwoordigt de gesubsidieerde financieringssystemen. Het gaat concreet over de bijzondere sociale leningen (BSL), NFS1, NFS2, FS3, Alesh en het rollend grondfonds. Voor het BOF neemt de VMSW sinds november 2015 leningen op bij het Vlaamse Gewest. De leningen voor het BOF zijn momenteel renteloos. Vlaanderen past tekorten of verliezen bij of roomt overschotten of winsten af. Een protocol bepaalt de modaliteiten.

⁵⁶ GAF: het globaal autonoom fonds. Dat vertegenwoordigt hoofdzakelijk de marktconforme kredietverlening aan sociale huisvestingsmaatschappijen, de huurwaarborgen, de werkingskosten van de VMSW zelf en de oude financiering die vanuit de middelen van de VMSW zelf werd verstrekt. De VMSW beheert de betrokken geldstromen autonoom, net zoals vóór de consolidatie.

VMSW	Uitstaand kapitaal leningen	Saldo R/C	Schatting resterende gronden (excl. gronden eind 2018 verkocht door vereffenaar)	Waarde- vermindering op kapitaal van leningen	Waarde- vermindering op R/C	Waarde- vermindering op 31/12/2018
BOF	472.378,16	1.472.226,62	308.784,18	-163.593,98	-1.472.226,62	-1.635.820,60
GAF	32.357.138,99	5.567.438,23	16.631.641,57	-15.725.497,42	-5.567.438,23	-21.292.935,65
totaal	32.829.517,15	7.039.664,85	16.940.425,75	-15.889.91,40	-7.039.664,85	-22.928.756,25

Sommige beslissingen hebben verder nog gevolgen voor de grootte van het verlies door de vereffening van Vitare: vanaf april 2018 rekende de VMSW Vitare geen nieuwe intresten op de lopende leningen meer aan. Op dat moment was het immers al duidelijk dat de boeking van nieuwe vorderingen op Vitare geen zin had, aangezien de nv ze toch niet kon terugbetalen. De VMSW besliste dus deze intreststop voor het getrouw beeld.

De VMSW heeft in de loop der jaren een voorziening voor marktrisico aangelegd om het totale kredietrisico op de leningen aan sociale woonactoren in te dekken. Eind 2018 bedroeg deze provisie 21.566.145,00 euro. De VMSW heeft een vordering geboekt op Vlaanderen voor het BOF-gedeelte van 1.635.820,60 euro, zoals afgesproken in het protocol met betrekking tot het beheer van de middelen van de VMSW (zie voetnoot 55).

Voor het GAF-gedeelte heeft de VMSW eind 2018 een waardevermindering van 21.292.935,65 euro op de provisie aangerekend, zodat die terugvalt tot 273.209 euro. De VMSW heeft verder beslist de heropbouw van de provisie over de jaren 2018 en 2019 te spreiden. Zo heeft zij eind 2018 weer 10.646.468 euro provisie aangelegd. De VMSW gaat de berekeningsbasis van deze provisie in heroverweging nemen om in 2019 met een aangepaste berekeningswijze de voorziening voor kredietrisico verder op te bouwen.

Bijlage 2

Antwoord van de minister-president van de Vlaamse Regering en minister van Wonen

24 juli 2019

Geachte mevrouw,

Met veel aandacht heb ik dit auditrapport gelezen. Het rapport geeft een duidelijk inzicht in de taakstelling van de afdeling Toezicht (Wonen-Vlaanderen) en de VMSW ten aanzien van sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's). Ik kan mij dan ook grotendeels vinden in de opbouw van het rapport, maar sta toch graag even stil bij de draagwijdte van de conclusies en bij de stappen die mijn administraties al hebben gezet en die tegemoetkomen aan de door u geformuleerde opmerkingen.

Conclusies en aanbevelingen

U formuleert aanbevelingen voor de VMSW en de afdeling Toezicht. Van beide organisaties, maar in het bijzonder van de VMSW, wordt verwacht dat ze veel nauwer toekijken op de aankoop van gronden voor de realisatie van sociale woningen. Mijn administraties hebben de afgelopen jaren hun dienstverlening verder geoptimaliseerd, waardoor ze al tegemoetkomen aan uw terechte bekommernissen om enerzijds opstartende SHM's beter op te volgen en anderzijds de controle, toezicht en ondersteuning meer afhankelijk te stellen van een objectieve risico-inschatting.

De tweede, derde en vierde aanbeveling aan de VMSW gaan echter een stuk verder en hebben beleidsmatige consequenties. Deze aanbevelingen hebben een grote impact op het profiel van de SHM's als autonome organisaties.

De vragen aan de VMSW om de realiteitszin van de projectplanning te beoordelen of om meer zekerheid te zoeken over de ontwikkelingsmogelijkheden zijn volgens mij strijdig met de uitgangspunten van de hervorming van het bestuurlijk beleid waarnaar u zelf uitvoerig verwijst. In het kader van deze hervorming werd immers een grotere autonomie toebedeeld aan de SHM's. Als gevolg daarvan werd bijvoorbeeld de opportuniteitsbeoordeling van grondaankopen geschrapt. Uw aanbeveling impliceert de herinvoering van deze opportuniteitsbeoordeling. Ik ben van mening dat op het lokale niveau best wordt beslist waarover men lokaal het beste zicht heeft, conform het subsidiariteitsbeginsel.

Bovendien doet u deze aanbevelingen naar aanleiding van een zeer concreet dossier met een zeer uitzonderlijke context. De vraag is of het zinvol is om op basis van zo'n concreet en uniek dossier dergelijke inperking van de autonomie voor een ganse sector te bepleiten. Het gaat - zoals u ook toelicht in het rapport - om een SHM, de nv Vitare, die naar aanleiding van het Decreet Grond- en Pandenbeleid met een zeer specifiek doel werd opgericht door een private ontwikkelaar, Matexi Group nv. Vitare kocht de gronden aan van haar hoofdaandeelhouder, Matexi Group nv. Zoals u zelf aangeeft, loopt momenteel een strafrechtelijk onderzoek over deze grondaankopen. Door het lopende strafrechtelijk onderzoek besliste u om zich niet uit te spreken over de rechtmatigheid van de handelingen van Vitare.

Optimalisatie dienstverlening administraties

De voorbije jaren deden mijn administraties al inspanningen om hun dienstverlening verder te verbeteren, zowel voor startende als voor alle SHM's. Hiermee komen zij al tegemoet aan conclusies uit het rapport. Ik kan mij namelijk vinden in uw pleidooi om nieuwe woonactoren tijdens de opstartperiode meer nauwgezet op te volgen. De VMSW heeft hiervoor, in nauwe samenwerking met de afdeling Toezicht, op mijn vraag al een pakket maatregelen uitgewerkt. De nota met deze maatregelen is ook aan het Rekenhof bezorgd zoals ook vermeld in het auditrapport. Zo zal bijvoorbeeld de begeleidingscommissie van de VMSW een nieuwe SHM meteen, vanaf het moment van de erkenning, begeleiden volgens de strengste categorie. Dit impliceert meteen een verhoogde rol voor de afdeling Toezicht. Bij verhoogd toezicht leest de toezichthouder minstens alle notulen van beslissingsorganen na en kan hij/zij beslissingen schorsen of vernietigen als deze in strijd zijn met de regelgeving, de principes van behoorlijk bestuur of een uitgesproken negatieve financiële impact hebben. Deze begeleiding en dit verhoogde toezicht blijven minstens de eerste vijf jaar duren en zijn nadien nog verlengbaar in functie van de risico's.

Voor alle SHM's optimaliseerden de afdeling Toezicht haar financiële toezicht en de VMSW haar financiële ondersteuning. Deze worden nog meer aangestuurd op basis van objectieve parameters in functie van een risicobeoordeling.

Zo ontwikkelde de afdeling Toezicht, in nauwe samenwerking met de VMSW, de FiGi (financiële gezondheidsindex gebaseerd op 10 financiële parameters) om de financiële gezondheid bij SHM's te bepalen. De FiGi bewees zich al ruimschoots als een objectief en transparant instrument voor de afdeling Toezicht, de VMSW en de Visitatiecommissie. Dankzij de FiGi kunnen de afdeling Toezicht en de VMSW SHM's in financiële moeilijkheden vroeger detecteren en vervolgens objectief en doelmatig opvolgen en zo voorkomen dat door bepaalde bestuursbeslissingen de financiële situatie verder zou verslechteren.

Hiermee komt de afdeling Toezicht al tegemoet aan de terechte bezorgdheid van het Rekenhof dat de toezichthouder bij zijn risico-inschatting meer aandacht zou moeten hebben voor de mogelijke financiële impact van de verrichtingen.

Ook de VMSW heeft de beoordeling van het financiële risico en de kredietwaardigheid van de SHM's hervormd en reglementair verankerd. De kern van deze hervorming is de invoering van het reglement van de begeleidingscommissie. Dit reglement voorziet dat de VMSW de impact van aankopen van onroerende goederen voor alle SHM's monitort. Het gecumuleerde bedrag van de aankopen wordt voor elke SHM opgevolgd. Wanneer dit bedrag 1,5 miljoen euro overschrijdt (individueel of gecumuleerd) toetst de VMSW de impact van deze verwervingen in de financiële planning van de betrokken SHM.

Daarnaast creëert dit reglement een uitgewerkter kader voor de opvolging en evaluatie van de financiële situatie van de SHM's. Doel hiervan is de tijdige identificatie van een SHM met een kwetsbare of problematische financiële situatie. Een SHM wordt hierbij beoordeeld op basis van haar verleden (de FiGi), heden (saldo en evolutie rekening-courant) en toekomst (financiële planning), wat een volledige en objectieve evaluatie mogelijk maakt. De financiële raadgevers van de VMSW maken op basis van deze analyses jaarlijks een risicoprofiel van elke

SHM op. Ook de afdeling Toezicht levert een insteek voor de beoordeling van de financiële situatie van de SHM's. Op basis hiervan beslist het Vastleggingscomité van de VMSW jaarlijks welke SHM's hoe streng opgevolgd moeten worden.

De opvolging door de begeleidingscommissie hangt af van de ernst van het financiële risico van de SHM. De maatregelen variëren van een verplicht jaarlijks financieel overleg tussen de SHM en de VMSW tot beperkingen op het financieel beheer en aanvullende rapporteringen over de verrichtingen van de SHM. Deze beperkingen kunnen onder andere inhouden dat de SHM aankopen van onroerende goederen eerst moet melden aan en bespreken met de begeleidingscommissie. Die kan dan beslissen dat de aankoop onder voorwaarden mag doorgaan, maar evengoed kan de commissie de aankoop weigeren. Voor SHM's die zich niet aan de gemaakte afspraken met de begeleidingscommissie houden, voorziet het reglement in verstrengde maatregelen. Het Vastleggingscomité van de VMSW kan dan bijvoorbeeld elke kredietaanvraag beoordelen en eventueel weigeren. In dit stadium werken de VMSW en de afdeling Toezicht ook intensief samen. De toezichthouder zal namelijk geplande verwervingen door een dergelijke SHM schorsen en/of vernietigen, in overleg met de VMSW, als dit nodig blijkt.

Impact gewijzigde dienstverlening

De financiële begeleiding van de VMSW en de afdeling Toezicht sinds 2015 heeft duidelijke, positieve resultaten opgeleverd. Alle SHM's (uitgezonderd Vitare) sloten boekjaar 2017 en 2018 met een positieve rekening-courant bij de VMSW af, wat betekent dat de SHM's al hun financiële verplichtingen konden nakomen. Ook evolueerde de FiGi van de opgevolgde SHM's positief. Eind 2017 behaalden hierdoor slechts drie SHM's (uitgezonderd Vitare) een score onder de 20 (een score van minder dan 20 betekent een kwetsbare financiële situatie). Van deze drie SHM's haalt eind 2018 één SHM een score boven 20 en evolueert een andere SHM verder positief (van de derde SHM is nog geen financiële rapportering voor boekjaar 2018 beschikbaar).

Met al deze maatregelen is er een evenwicht gevonden tussen enerzijds het respect voor de autonomie van de SHM's en het subsidiariteitsbeginsel en anderzijds het financieel belang van de VMSW en de Vlaamse overheid. De aanbevelingen uit het auditrapport zijn hiermee dus al grotendeels in uitvoering of in voorbereiding bij de administraties.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth Homans

Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

