Vlaams Parlement

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 172
van **AN MOERENHOUT**
datum: 17 december 2020

---

aan **MATTHIAS DIEPENDAELE**
VLAAMS MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

Fusies tot eengemaakte woonmaatschappijen - Rechtsvorm

In de beleidsnota wonen 2019-2024 kondigde de minister aan dat de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) zullen fuseren met sociale verhuurkantoren (SVK's) tot één erkende woonmaatschappij per gemeente. De woonmaatschappijen zullen als rechtsvorm de besloten vennootschap (bv) hebben.

1. In de beleidsnota werd de omvorming naar coöperatieve vennootschappen vooropgesteld (bestaande vennootschappen met sociaal oogmerk worden vanaf 1 januari 2020 tevens 'vermoed' coöperatieve vennootschappen te zijn). De rechtsvorm van de besloten vennootschap lijkt minder in lijn met het maatschappelijke doel van een woonmaatschappij dan een coöperatieve vennootschap.

   Hoe motiveert de minister deze keuze?

2. Er zijn 48 SVK's, waarvan 38 een vzw-structuur kennen. 13 SVK's zijn echter OCMW's of welzijnsverenigingen. Die SVK's fuseren in een besloten vennootschap zal complex zijn.

   Hoe zal de minister dat aanpakken? Werden al scenario's uitgewerkt? Acht hij ook hier de vooropgestelde timing voor de fusie haalbaar?

MATTHIAS DIEPENDAELE
MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

ANTWOORD
op vraag nr. 172 van 17 december 2020
van **AN MOERENHOUT**

---

1. De huidige sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) hebben de rechtsvorm van NV of CVBA, telkens met sociaal oogmerk. De sociale verhuurkantoren (SVK's) hebben de rechtsvorm van vzw's. Ook vandaag is er geen exclusieve keuze van de decreetgever voor de coöperatieve vennootschap als rechtsvorm. SHM's en SVK's zijn aan erkenning door de minister van Wonen onderworpen. Het merendeel van de SHM's hebben de rechtsvorm van een CVBA, maar hebben in feite geen strikt coöperatieve werking. O.a. op het vlak van sturing, voorwerp en doelstellingen zijn deze aantoonbaar niet coöperatief, maar dwingend opgelegd door de decreetgever. In feite gaat het om een oneigenlijk gebruik van de rechtsvorm van de CVBA, een praktijk die veralgemeend getolereerd werd in België (niet daarbuiten) tot voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek van vennootschappen en verenigingen (WVV).

   Met de invoering van het WVV heeft de federale wetgever o.a. een einde willen stellen aan het oneigenlijk gebruik van de rechtsvorm van de CV, en de wens geuit dat de CV voorbehouden blijft voor de zuivere coöperatieve ondernemingen die de zgn. ICA-beginselen naleven. Het WVV voorziet in de sanctie van ontbinding door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie of van iedere belanghebbende indien niet voldaan is aan de wezenskenmerken van de CV. Rekening houdend met een beheer van gewestelijk ca 160.000 huurwoningen is dit voor de sector een niet te verantwoorden risico, minstens zou dit een keuze zijn voor de minst rechtszekere rechtsvorm.

   Daarbij dient er opgemerkt dat de federale wetgever de BV en niet de CV als rechtsopvolger beschouwt van de vroegere CVBA die niet aan de definitie van coöperatieve vennootschap in artikel 6:1 WVV beantwoordt. Indien een CVBA nalaat voor het verstrijken van de voorziene overgangstermijn initiatieven te nemen om zich aan het WVV te conformeren, wordt de vennootschap beschouwd als BV.

   Ten slotte heeft de federale wetgever ervoor gekozen de werking van de BV flexibel te houden, wat mogelijkheden biedt om decretaal te sturen, zonder in conflict te treden met dwingende bepalingen van het WVV en dus zonder beroep te moeten doen op de impliciete bevoegdheden. Dit biedt de mogelijkheid om in modelstatuten van de BV zo dicht mogelijk aan te leunen bij de federale coöperatieve sociale onderneming.

   De aanvankelijke keuze in het regeerakkoord voor de rechtsvorm van de CV was ingegeven door de keuze van de federale wetgever om de sociale onderneming als rechtsvorm naar voor te schuiven in opvolging van de 'vennootschap met sociaal oogmerk'. Er zijn evenwel essentiële verschillen tussen beide rechtsfiguren. Een keuze voor de vennootschap met sociaal oogmerk onder het oude vennootschapsrecht liet de keuze van de vennootschapsvorm (NV, BVBA, CV, CVBA…) vrij voor de participanten en stelde deze rechtsvorm niet afhankelijk van een voorafgaande erkenning door de federale minister van economische zaken. Voor het huidig concept van de 'sociale onderneming' is niet alleen een aanname van de CV als rechtsvorm vereist, maar is ook vereist dat de CV als 'sociale onderneming' wordt erkend. Om na te gaan of een CV beantwoordt aan de coöperatieve beginselen, is bovendien voorzien in een erkenning, eveneens bij de federale minister van economie. Een rechtszekere keuze voor een coöperatieve vennootschap zou dan tot gevolg hebben dat de erkende woonmaatschappijen voorafgaandelijk een tweevoudige erkenningsaanvraag dienden te

doorlopen als kandidaat-coöperatieve vennootschap én als kandidaat-sociale onderneming. Een derde erkenningsaanvraag zou dan ingediend worden bij de Vlaamse overheid voor de erkenning als woonmaatschappij. Deze situatie zou leiden tot een spreiding van de erkenningsprocedure en van het toezicht op de woonmaatschappijen over het federale en het gewestelijke niveau. Deze feitelijke overdracht van een loutere gewestelijke woonbeleidsbevoegdheid naar het federale ministeriële niveau is niet zonder risico voor het voeren van een sereen huisvestingsbeleid.

Daarbij moet worden onderstreept dat de erkenningsvoorwaarden van de SHM's in de Vlaamse Wooncode en de Vlaamse Codex Wonen evenmin voorzagen in een federale erkenning als coöperatieve vennootschap. De regelgeving voorzag integendeel in de mogelijkheid voor de SHM's de rechtsvorm van de NV met sociaal oogmerk aan te nemen.

Er is met dit ontwerp voor geopteerd de woonmaatschappijen niet op te leggen een federale erkenning aan te vragen als sociale onderneming. Een beoordeling van het sociaal karakter van gewestelijk erkende woonmaatschappijen zal niet noodzakelijk gebeuren vanuit dezelfde gevoeligheden als de gewestelijke invulling van het recht op behoorlijke huisvesting ex artikel 23 van de Grondwet. Het is een beleidskeuze de sociale huisvesting als sector buiten de communautaire discussies te houden en voorrang te geven aan beleidscontinuïteit en afbakening van de eigen bevoegdheden.

Om woonmaatschappijen zo dicht mogelijk te laten aanleunen bij een aantal elementen van de coöperatieve gedachte en werking, voorziet het ontwerpdecreet in bepalingen die in een latere fase ook in modelstatuten zullen worden opgenomen. In tegenstelling tot de vroegere situatie worden deze nu allen opgenomen in het ontwerpdecreet en niet deels enkel in de statuten. Op die wijze wordt dit sociaal karakter in de woonmaatschappijen niet alleen voortgezet, maar wordt er een sterkere bescherming, verbeterde handhaafbaarheid en dus versterkt dwingend karakter aan toegekend. Zo zullen bij de opmaak van de modelstatuten bepalingen vergelijkbaar aan deze van de federale 'sociale onderneming'-modelstatuten worden overgenomen, aangevuld met de winstuitkeringsbeperkingen eigen aan de 'sociale ondernemingen' en aan de vroegere 'sociaal oogmerk'-vennootschappen (art. 661 wetboek van vennootschappen). Daarmee geeft het ontwerpdecreet uitvoering aan de standstill-verplichting die het grondwettelijk recht op behoorlijke huisvesting meebrengt. Continuïteit van het gewestelijk sociaal huisvestingsbeleid en behoud of zelfs versterking van de beschermingsgraad voor de sector worden hiermee beoogd.

De deels coöperatieve en sociale dimensie weerspiegelt zich in het ontwerpdecreet in een aantal erkenningsvoorwaarden die de woonmaatschappijen worden opgelegd:

- ze zullen zich vrijwel uitsluitend op sociale huisvesting toeleggen, wat op zich een vrije, marktgerelateerde winstbetrachting onmogelijk maakt;
- ze zullen de opgelegde modelstatuten moeten aannemen;
- enkel publieke overheden zullen in de toekomst hun aandeelhouderschap nog kunnen uitbreiden en hun zeggenschap bovendien versterken;
- ze worden blijvend verplicht bij te dragen aan de realisatie van het gemeentelijk bindend sociaal objectief;
- ze zijn niet hoofdzakelijk gericht op het uitkeren of bezorgen van een rechtstreeks of onrechtstreeks vermogensvoordeel aan hun aandeelhouders en zijn onderworpen aan winstuitkeringsbeperkingen zoals die in de erkende coöperatieve vennootschappen en de erkende sociale ondernemingen:
  - dividenduitkering beperkt zoals bij de erkende CV's;
  - dividenduitkering enkel mogelijk als voorafgaandelijk het voor de projectplanning voorziene bedrag is gereserveerd; deze verplichting is onderworpen aan een jaarlijks verslag te voegen aan het jaarverslag;
  - bij uittreding of uitsluiting ontvangen de uittredende aandeelhouders maximum de nominale van hun gestorte inbreng;

- bij vereffening van een maatschappij gaat het vermogen dat overblijft na aanzuivering van het passief over op een door de Vlaamse Regering aangewezen woonmaatschappij;
- woonmaatschappijen zijn onderworpen aan het gewestelijk toezicht.

Hogervermelde beperkingen, bedoeld om het sociale karakter van en de openbare dienstverlening door de woonmaatschappijen te vrijwaren verzoent zich niet noodzakelijk met de ICA-beginselen die ten grondslag liggen aan het coöperatief handelen en waarvan de naleving als bepalend wordt beschouwd door de federale wetgever voor de aanname van de CV als rechtsvorm.

Hieronder de ICA beginselen die bij het WVV moeten vervuld zijn voor de keuze van een CV:
- vrijwillig en open lidmaatschap;
- democratische controle door de leden;
- economische participatie door de leden;
- autonomie en onafhankelijkheid;
- onderwijs, vorming en informatieverstrekking;
- samenwerking tussen coöperaties;
- aandacht voor de gemeenschap.

Op het vlak van informatieverstrekking en vorming, samenwerking tussen de maatschappijen en aandacht voor de gemeenschap, zullen woonmaatschappijen mogelijk de toets van de ICA-beginselen doorstaan. Maar deze beginselen laten weinig ruimte voor privaatrechtelijke vennootschappen, gelast met een opdracht van publiek recht. De invulling en omschrijving van de opdracht, bepaling van de werkingsmiddelen, bevoegdheden, e.d. worden niet bepaald door de leden, maar zijn het gevolg van democratische besluitvorming vertaald in regelgeving.

Voor de woonmaatschappen geldt geen open en vrijwillig lidmaatschap. Het volwaardig lidmaatschap wordt naar de toekomst voorbehouden voor de lokale besturen. Woonmaatschappijen worden niet helemaal democratisch gecontroleerd door hun algemene vergaderingen daar voorzien is in voorbehouden stemverhoudingen voor de lokale besturen. De economische participatie van de leden is zeer beperkt binnen de woonmaatschappijen daar winstuitkeringen en vermogensvoordelen tot een minimum worden beperkt.

Vrij vertaald lijken ook volgende overwegingen uit "The Guidances Notes on the Cooperative
Principles"
[1] in tegenspraak met het concept van de woonmaatschappijen zoals voorzien in het o ntwerpdecreet en het regeerakkoord:

> "De aandeelhouders dienen, op democratische wijze, de uiteindelijke controle te hebben over hun coöperatieve vennootschap, door het recht te hebben om te stemmen over belangrijke strategische beleidsbeslissingen en het recht te hebben om deel te nemen aan de verkiezing van de vertegenwoordigers die de dagelijkse bedrijfsactiviteiten van hun coöperatieve vennootschap leiden."
>
> "Wat betreft sommige types van coöperatieve vennootschappen, met name deze die bredere doelstellingen van algemeen nut hebben, of deze die functioneren op basis van activa overgedragen uit de overheidssector, dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid om nationale, regionale en lokale overheidsinstanties toe te laten als aandeelhouders. De bijdrage van deze autoriteiten moet voortvloeien uit de aankoop van specifieke aandelen voor

[1] https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf

bedragen die hoger zijn dan die van de individuele private aandeelhouders; hun financiële bijdragen kunnen inderdaad onbeperkt zijn. Indien dit is toegestaan, is het wenselijk om een bijzondere categorie van aandeelhouders te creëren voor deze overheidsinstanties. Deze bijzondere categorie van aandeelhouders mag geen blokkerende minderheid van de stemrechten aanhouden: de uitdaging is hoe de macht van deze categorie aandeelhouders te balanceren met die van andere aandeelhouders van de coöperatieve vennootschap, zonder daarbij afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en autonomie van de coöperatie, die steeds gerespecteerd moet worden."

"Het kernbeginsel is dat overheidssteun van en voor coöperatieve vennootschappen niet mag gelijk staan aan overheidscontrole van coöperatieve vennootschappen. De autonomie en onafhankelijkheid van de coöperatieve vennootschap en de democratische rechten van de aandeelhouders om deze te controleren, moeten altijd worden gerespecteerd door de overheid."

Ingeval van keuze voor een CV als rechtsvorm is een ontbindingssanctie een reële bedreiging van de rechtszekerheid voor de ganse sector.

Dit standpunt is mede ingegeven en bevestigd door het advocatenkantoor dat het regelgevend traject begeleidt. Vanuit deze hoek werd bevestigd, na onderzoek van de recente rechtsleer dat de interpretatie dat de ICA-beginselen slechts 'richtinggevend' zouden zijn, niet gedragen wordt door het overgrote deel van de rechtsleer, rekening houdend ook met de duidelijke intenties en interpretatie hieraan gegeven door de federale wetgever in de memorie van toelichting bij het WVV.

2. De overdracht van de activiteiten van OCMW-SVK's en welzijnsverenigingen-SVK's naar de woonmaatschappijen is inderdaad van een zekere complexiteit die echter niet onoverkoombaar is. Sowieso kunnen de individuele hoofdhuurcontracten gemakkelijk worden overgedragen aan de woonmaatschappij. Om ook de overdracht van activa en passiva van deze SVK's naar de woonmaatschappij mogelijk te maken, onderzoekt de administratie, hierin bijgestaan door een advocatenkantoor momenteel de mogelijkheden die zich daarvoor aandienen.
   De voorgestelde timing voor de operatie is ambitieus, maar ik acht die vooralsnog nog steeds haalbaar.