



Vlaams
Parlement

stuk **37-K** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 31 januari 2012 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

over de toezichthouder voor de sociale huisvesting

Gedachtewisseling

met vertegenwoordigers van het Rekenhof

Verslag

namens de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie
uitgebracht door de heer Marc Hendrickx

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

mevrouw Griet Coppé, de heer Carl Decaluwe, mevrouw Veerle Heeren, de heer Veli Yüksel;
de heren Chris Janssens, Jan Penris, Wim Wienen;
de dames Mercedes Van Volcem, Khadija Zamouri;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de heer Marc Hendrickx, mevrouw Liesbeth Homans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de heren Robrecht Bothuyne, Tom Dehaene, Dirk de Kort, mevrouw Valerie Taeldeman;
de heer Frank Creyelman, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Christian Verougstraete;
de dames Irina De Knop, Vera Van der Borgh;
mevrouw Else De Wachter, de heer Patrick Janssens;
de heer Bart De Wever, mevrouw Goedele Vermeiren;
de heer Peter Reekmans;
de heer Hermes Sanctorum.

Stukken in het dossier:

37-K (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

Op donderdag 10 november 2011 behandelde de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie het verslag van het Rekenhof over de toezichthouder voor de sociale huisvesting.

I. TOELICHTING DOOR HET REKENHOF

1. Situering van het onderzoek

Mevrouw *Martine Pauwels*, eerste auditeur-directeur, deelt mee dat het Rekenhof in 2010 een onderzoek heeft uitgevoerd naar de toezichthouder voor de sociale huisvesting. Na een tegensprekelijke procedure met de administratie en de bevoegde minister heeft het hof zijn onderzoeksverslag in april 2011 aan het Vlaams Parlement voorgelegd.

Het Rekenhof heeft onderzocht of het kader waarin het toezicht is georganiseerd en het optreden van de toezichthouder zelf de actoren van de sociale huisvesting doen functioneren zoals het beleid verwacht.

Naast de verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse administratie spelen ook intermediaire organisaties een rol in de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid. Het betreft: de SHM's; het VWF; de EKM's; de SVK's, de huurdersbonden en hun koepel het VOB. Ook de lokale overheden treden op als actor.

De Vlaamse Wooncode heeft het toezicht op al deze actoren en op de VMSW in 2006 opgedragen aan de toezichthouder voor de sociale huisvesting. De bevoegdheid van toezichthouder geldt in feite voor een groep medewerkers van het IVA Inspectie RWO. Ze zijn sinds 2009 operationeel als toezichthouder.

2. Kenmerken van goed toezicht

De heer *Jan Meyus*, auditeur, verklaart dat het Rekenhof zijn oordeel heeft gebaseerd op in de vakliteratuur gangbare kenmerken van degelijk toezicht, en op eerder eigen onderzoek. Het hof heeft de toezichthouder van de sociale huisvesting ook beoordeeld aan de hand van normen die gelden voor instellingen met gelijkaardige taken, zoals auditinstellingen.

Naar Nederlands model heeft het Rekenhof zijn onderzoek ingedeeld volgens zes kenmerken van goed toezicht: selectiviteit, onafhankelijkheid, slagvaardigheid, professionaliteit, samenwerking en transparantie.

2.1. *Selectiviteit*

Wat selectiviteit betreft, is het aan de toezichthouder om een onderbouwde keuze te maken uit het erg grote aantal actoren en aspecten dat voor controle in aanmerking komt. De keuze moet gebaseerd zijn op de doelstellingen voor het toezicht. Het Rekenhof heeft echter geconstateerd dat de regelgever steeds ruimere bevoegdheden heeft toegekend aan de toezichthouder. In principe gaat het om wettigheidstoezicht, maar er is ook ruimte voor opportuniteitsbeoordelingen van concrete beslissingen. De beoordeling van prestaties – zeker van SHM's – behoort echter niet tot zijn taken. Hiervoor zullen visitatiecommissies instaan.

De beleidsdocumenten van de Vlaamse Regering en de bevoegde minister bevatten maar enkele controleprioriteiten. Vandaar dat de toezichthouder op basis van risico-inschatting en praktische overwegingen zelf zijn prioriteiten bepaalt. Hoe deze aansluiten bij de beleidsintenties van regering en minister expliciteert de toezichthouder echter onvoldoende in zijn jaarplanning.

2.2. *Onafhankelijkheid*

Wel biedt het regelgevende en organisatorische kader voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder, die zijn bevoegdheden rechtstreeks uit de Wooncode put. Zijn taken zijn gescheiden van beleids- en uitvoeringsfuncties. Binnen de grenzen van de regelgeving kan hij zelfstandig het object en de aard van zijn controle bepalen. De minister interfereert niet in de interne werking of in concrete dossiers, tenzij als beroepsinstantie.

Een uitgeschreven ethische code ontbreekt echter.

2.3. *Slagvaardigheid*

Bij de beoordeling van de slagvaardigheid heeft het Rekenhof zich geconcentreerd op drie aspecten: informatiegaring, bevoegdheid tot correctief optreden en normen om te toetsen. Het hof constateert dat de regelgeving de toezichthouder voldoende instrumenten ter beschikking stelt om informatie te vergaren. Ook wat het correctieve traject betreft, krijgt hij voldoende mogelijkheden, hoewel hij daarvoor soms een beroep moet doen op andere instanties. De toezichthouder kan onder meer onregelmatige beslissingen van actoren schorsen of vernietigen, of actoren beboeten als ze in gebreke blijven.

Voorts waakt de toezichthouder over de uniformiteit van zijn eigen optreden. Naast een correctief karakter van zijn optreden streeft hij ook een stimulerend aspect na. De decreta-
tale interventiemogelijkheden ten aanzien van de VMSW, het VWF en de lokale besturen zijn echter niet nader geregeld.

De termijnen waarbinnen de toezichthouder schorsingen kan uitspreken, zijn volgens het Rekenhof erg kort. De actoren kunnen tegen die schorsingen en vernietigingen bij de minister beroep aantekenen. Tegen administratieve geldboetes is echter niet in een dergelijke beroepsmogelijkheid voorzien.

Niet alle normen waaraan de toezichthouder zou moeten toetsen, liggen al reglementair vast. Slechts een beperkt aantal beheersaspecten van de SHM's zijn genormeerd. Bijgevolg moet de toezichthouder vaak naar eigen inzicht oordelen. Regels voor de sociale huur zijn dan weer wel vrij gedetailleerd, zij het soms onduidelijk of moeilijk toepasbaar.

2.4. *Professionaliteit*

Deskundig personeel en aangepaste werkmethodes zijn noodzakelijk voor een degelijk toezicht, stelt de heer Meyus. Het Rekenhof constateerde dat het Agentschap Inspectie RWO het nodige doet om competent personeel aan te werven en voort op te leiden. Het personeel is voldoende gespecialiseerd. Handleidingen, checklists, kwaliteitsbewaking op de verslagen en intern overleg bevorderden de eenvormigheid van beoordeling. Voorts volgt de toezichthouder op welk gevolg de geïnspecteerde actoren aan zijn verslagen geven. De toezichtplanning gebeurt weloverwogen. De toezichthouder streeft naar tijdige rapportering aan de individuele actoren.

Als verbeterpunten wijst het Rekenhof erop dat een meerjarenprogramma ontbreekt, net zoals een afweging tussen de bestede controletijd en de resultaten.

2.5. *Samenwerking*

Ondanks de contacten met het Departement RWO, de VMSW en Wonen-Vlaanderen verloopt de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder en de entiteiten in het beleidsdomein niet optimaal, bijvoorbeeld betreffende verleende subsidies en interpretaties van regelgeving. Er zijn geen duidelijke afspraken over de afbakening tussen eerste- en tweedelijnscontrole. Met andere woorden is niet altijd duidelijk wat de subsidieverstrekker en toezichthouder in de respectieve eerste en tweede lijn te controleren hebben. Daardoor

verricht de toezichthouder soms controles die veeleer tot de taken van de eerstelijnscontroleur behoren.

Met andere controle instanties – zoals regeringscommissarissen en bedrijfsrevisoren – onderhoudt de toezichthouder weinig of geen contacten. De eerste beheersovereenkomst van het Agentschap Inspectie RWO bepaalt ook dat de toezichthouder contacten moet initiëren met de gecontroleerde organisaties en hun koepels. De koepels zelf zijn daarvoor vragende partij, maar de toezichthouder bewaart afstand met het oog op neutraliteit en objectiviteit.

2.6. *Transparantie*

De uitoefening van een toezichtbevoegdheid moet gepaard gaan met de verantwoording daarvan. Het Rekenhof heeft geconstateerd dat de toezichthouder zijn planning en jaar-rapport aan de minister communiceert en het jaarrapport aan het Vlaams Parlement bezorgt. De finaliteit van het toezicht is evenwel onduidelijk en staat niet precies in de Wooncode. Planning en jaarrapport leggen te weinig de link tussen de activiteiten van de toezichthouder en de verwachtingen die de minister in haar beleidsnota en -brieven heeft verwoord. De minister zelf heeft nog niet aan het parlement gerapporteerd over de uitvoering van de beheersovereenkomst met Inspectie RWO.

3. Conclusies van het Rekenhof

De heer *Ronan Van Diest*, eerste auditeur, legt uit dat het Rekenhof op basis van het voorgaande heeft besloten dat de toezichthouder voor de sociale huisvesting, ondanks zijn recente opstart, zijn toezicht behoorlijk uitoefent binnen het bestaande kader.

Het kader zelf bevat wel een probleem, namelijk dat het de doelstellingen en de finaliteit van het toezicht onvoldoende concretiseert, net zomin als het de normen waaraan het toezicht moet toetsen eenduidig definieert. Anderzijds is de ondersteuning van de te controleren actoren afgebouwd. De mogelijkheden om op te treden zijn alleen met betrekking tot de SHM's en SVK's nader uitgewerkt.

Ook op het niveau van het agentschap ziet het Rekenhof nog enkele verbeterpunten.

Vandaar dat het hof tot de volgende aanbevelingen komt:

- de publieke belangen waarover de toezichthouder moet waken, moeten scherper worden bepaald;
- de bepalingen van de Vlaamse Wooncode die betrekking hebben op het toezicht, moeten in werking treden, wat in bepaalde gevallen nieuwe uitvoeringsbesluiten impliceert;
- de normen waaraan de toezichthouder moet toetsen, moeten duidelijk en handhaafbaar worden;
- de nood aan ondersteuning moet duidelijker in kaart worden gebracht;
- er is meer samenwerking nodig binnen het beleidsdomein; de toezichthouder moet oog hebben voor de voordelen van contact en overleg met de gecontroleerden;
- de toezichthouder zou voor zichzelf een meerjarenplan moeten opstellen, de resultaten van zijn onderzoek meer moeten afwegen tegen de geleverde inspanningen, en maatregelen moeten nemen om zijn toezichtsdomein verder af te dekken.

4. Reactie van de minister

De heer Van Diest vervolgt dat minister Van den Bossche het eens was met de algemene conclusie van het Rekenhof. De minister beaamt dat de toezichthouder er op korte termijn in is geslaagd zijn opdracht naar behoren uit te oefenen. Ze wil de samenwerking tussen de agentschappen, het departement en het kabinet voort verbeteren om zowel de dienstverlening aan de woonactoren als het toezicht op die actoren te versterken. Het norma-

tieve kader zal voort worden aangevuld met duidelijke en toepasbare regels, die zo weinig mogelijk ruimte laten voor verschillende interpretaties.

5. Recente evoluties

Tot slot wil de heer Van Diest de commissie nog attent maken op een aantal recente evoluties die zich hebben voorgedaan na het onderzoek en de publicatie van het onderzoeksrapport. Zo heeft een wijzigingsdecreet van 29 april 2011 de Vlaamse Wooncode gewijzigd. In het rapport heeft het Rekenhof hier al naar verwezen aangezien het toen al kennis had van het ontwerp van decreet.

Op 30 september 2011 heeft de Vlaamse Regering dan haar principiële goedkeuring gehecht aan het ontwerpbesluit tot wijziging van het toezichtsbesluit.

Intussen heeft de toezichthouder een jaarrapport 2010 gepubliceerd. Daarin geeft hij aan welke maatregelen hij heeft genomen om aan aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet te komen.

In haar beleidsbrief 2011-2012 schrijft minister Van den Bossche dat de toezichthouder inmiddels de realisatie van waardevolle aanbevelingen heeft volbracht of daaraan werkt. Onder meer de optimalisering van de risico-inschatting, het incalculeren van de risico-impact en de meerjarenplanning laten volgens haar nog ruimte voor bijsturing en verfijning.

Ook de ruimere context is ondertussen aan wijzigingen onderhevig geweest. Zo is het erkenningbesluit voor sociale huisvestingsmaatschappijen in oktober 2010 verder in werking getreden, meer bepaald wat betreft de prestatiemeetbank van de SHM's en de verbeterplannen.

Het witboek Interne Staatshervorming bevat een doorbraak met betrekking tot een rationalisering van de intermediaire structuur van het woonbeleid, en in het bijzonder de SVK's.

Tot slot vermeldt de heer Van Diest dat het Steunpunt Ruimte en Wonen in april 2010 met een onderzoek is begonnen naar de optimalisering van het toezicht op de woonactoren.

II. BESPREKING IN DE COMMISSIE

Mevrouw *Griet Coppé* is tevreden dat het Rekenhof het werk van de toezichthouder onder de loep heeft willen nemen. Soms wordt de toezichthouder een gebrek aan efficiëntie verweten, maar die opvatting deelt het Rekenhof duidelijk niet. Het rapport is overwegend gunstig, de verbeterpunten betreffen kleinere aspecten.

Wat die verbeterpunten betreft, adviseert het Rekenhof een betere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de toezichthouder en de actoren. Vindt het Rekenhof dat het Vlaams Parlement daarin een rol te spelen heeft, of komt dat enkel toe aan de administraties zelf?

De heer *Marc Hendrickx* peilt waarom het Rekenhof een uitgeschreven ethische code noodzakelijk acht.

Voorts gaat het commissielid in op de opmerking dat de termijn waarbinnen de toezichthouder een beslissing kan schorsen, te kort zou zijn. Ook in het werkveld leeft deze opvatting. Heeft het Rekenhof een concrete opvatting over welke termijnen wel efficiënt zouden zijn?

Mevrouw *Martine Pauwels* antwoordt op de vraag van de heer Hendrickx over de ethische code. Een instelling moet een degelijk integriteitsbeleid voeren, als element van organisatiebeheersing en interne controle. Daarin is een geschreven ethische code van groot belang. Alle medewerkers beschikken dan over duidelijke regels en normen waaraan ze zich te houden hebben. Daarom erkent het Rekenhof weliswaar dat de toezichthouder aandacht besteedt aan zijn eigen integriteit, maar beveelt het aan om ter zake een ethische code op te stellen.

De heer *Jan Meyus* bevestigt de interpretatie van mevrouw Coppé dat de werking van de toezichthouder geen blijk geeft van grote mankementen.

Het Vlaams Parlement hoeft op zich geen rol te spelen in de samenwerking en communicatie tussen toezichthouder en actoren. Wel kan dit aspect een aandachtspunt zijn in bepaalde parlementaire werkzaamheden, bijvoorbeeld wanneer het parlement de beheersovereenkomst van de Vlaamse Regering met het Agentschap Inspectie RWO bespreekt. Het is echter niet aan het parlement om eventuele problemen ter zake zelf op te lossen.

Wat de schorsings- en vernietigingstermijnen betreft, die regelgeving is al veranderd door het wijzigingsdecreet van 20 april 2011. Zo zijn de termijnen van schorsing en vernietiging nu wel op elkaar afgestemd, terwijl de verschillen daarin vroeger tot problemen hebben geleid.

Mevrouw *Veerle Heeren*, die als waarnemend commissievoorzitter optreedt, vat samen dat een Rekenhofrapport op zich interessant is, maar dat het zeker de moeite loont om dit mondeling toegelicht te zien. Dit rapport heeft al aanleiding gegeven tot reacties van de regelgeving. Ook bij de toekomstige bespreking van de beleidsbrief Wonen van minister Van den Bossche kan het een interessante insteek opleveren.

De sector uit nogal wat kritiek op het toezicht. Wellicht heeft dat ook wel te maken met persoonlijke meningsverschillen.

Jan PENRIS,
voorzitter

Marc HENDRICKX,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

EKM	erkende kredietmaatschappij
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SHM	sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	sociaal verhuurkantoor
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VOB	Vlaams Overleg Bewonersbelangen
VWF	Vlaams Woningfonds