



Vlaams
Parlement

stuk **37-K** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 7 april 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de toezichthouder voor de sociale huisvesting

R E K E N H O F

Toezichthouder voor de sociale huisvesting

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, april 2011



REKENHOF

Toezichthouder voor de sociale huisvesting

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 6 april 2011

Inhoud

Afkortingslijst.....	3
Samenvatting.....	4
1 Inleiding	7
1.1 Kader	7
1.2 Onderzoek van het Rekenhof	9
1.3 Structuur van het verslag	11
2 Selectiviteit.....	12
2.1 Keuzes in de Wooncode	12
2.2 Keuzes van de Vlaamse Regering en de minister.....	16
2.3 Keuzes van de toezichthouder	17
2.4 Conclusies	18
3 Onafhankelijkheid	19
3.1 Relatie met de politiek verantwoordelijke	19
3.2 Relatie met de andere entiteiten van het beleidsveld	21
3.3 Relatie met de onder toezicht staanden	21
3.4 Conclusies	22
4 Slagvaardigheid	23
4.1 Mogelijkheden tot informatievergaring	23
4.2 Normen	24
4.3 Mogelijkheden tot optreden.....	26
4.4 Activiteiten in 2009.....	31
4.5 Conclusies	32
5 Professionaliteit	34
5.1 Deskundigheid van het personeel	34
5.2 Werkmethodes	36
5.3 Conclusies	39
6 Samenwerking	41
6.1 Samenwerking in het beleidsdomein.....	41
6.2 Samenwerking met andere controle-instanties	43
6.3 Samenwerking met de actoren	44
6.4 Conclusies	45
7 Transparantie.....	47
7.1 Rapportering door de toezichthouder.....	47
7.2 Rapportering door de minister.....	48
7.3 Conclusie	50
8 Algemene conclusie.....	51
9 Aanbevelingen	53
10 Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen	54
Bijlage 1: Bevoegdheden van de toezichthouder	56
Bijlage 2: Optreden van de toezichthouder in 2009	60
Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen.....	61

Afkortingenlijst

BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
DAB FFUSH	Dienst met afzonderlijk beheer Fonds voor de financiering van het urgentieplan voor de sociale huisvesting
Domeinbesluit	BVR van 30 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassingen van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid
EKM's	Erkende kredietmaatschappijen
MB	Ministerieel besluit
Ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling	Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, aangenomen in de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie op 15 maart 2011 (Stuk 854 (2010-2011) – Nr. 6)
Oprichtingsbesluit	BVR van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO
RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SHM's	Sociale huisvestingsmaatschappijen
SVK's	Sociale verhuurkantoren
Toezichtbesluit	BVR van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren
Toezichthouder	Toezichthouder voor de sociale huisvesting
Vlabinvest	Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VOB	Vlaams Overlegplatform Bewonersbelangen
VWF	Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen
Wooncode	Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode

Samenvatting

De Wooncode heeft het toezicht op de actoren die mee het Vlaamse woonbeleid realiseren (de sociale huisvestingsmaatschappijen, verder SHM's, de huurdiensten en hun koepel, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, verder VWF, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, verder VMSW, en de lokale besturen) in 2006 opgedragen aan een toezichthouder voor de sociale huisvesting, die administratief is ingebed in het intern verzelfstandigd agentschap Inspectie RWO en die operationeel is sinds 2009. Het Rekenhof heeft de organisatie en werking van de toezichthouder getoetst aan de kenmerken van goed toezicht: selectiviteit, onafhankelijkheid, slagvaardigheid, professionaliteit, samenwerking en transparantie.

Selectiviteit

De regelgeving heeft de toezichthouder steeds ruimere controlebevoegdheden toegekend en de beleidsdocumenten van de regering en de minister bevatten slechts enkele controleprioriteiten. De toezichthouder legt in de praktijk zelf prioriteiten vast op grond van een eigen risicoschatting en praktische overwegingen. Hij brengt die prioriteiten tot uiting in zijn jaarplanning. De planning gaf weliswaar niet duidelijk aan hoe het toezicht zich richtte op de beleidsintenties van de regering en de minister.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de toezichthouder voor de sociale huisvesting is in de regelgeving en organisatorisch gewaarborgd. De Vlaamse Regering heeft de toezichtfunctie door de oprichting van het IVA Inspectie RWO gescheiden van de beleids- en uitvoeringsfuncties. De toezichthouder kan dan ook zelfstandig, binnen de grenzen van de regelgeving, het object en de aard van zijn controle bepalen. De minister komt niet tussen in de interne werking of concrete dossiers, tenzij als beroepsinstantie. Bij de uitvoering van de bevoegdheden die de Wooncode hem toekent, wordt de toezichthouder niet beknot door de uitvoeringsregelgeving. Een uitgeschreven ethische code ontbreekt nog.

Slagvaardigheid

De regelgeving heeft de toezichthouder voldoende mogelijkheden geboden om informatie te vergaren, alsook om op te treden: hij kan onder meer beslissingen van de actoren die hij in strijd acht met wetten, decreten, statuten of het algemeen belang, schorsen en vernietigen, of actoren die in gebreke blijven, beboeten. Er zijn echter een aantal beperkingen aan zijn slagvaardigheid. Zo zijn niet alle normen waaraan de toezichthouder kan toetsen, al reglementair vastgesteld. Slechts een beperkt aantal beheersaspecten van de SHM's zijn genormeerd, zodat de toezichthouder vaak naar eigen inzicht moet oordelen. Regels voor sociale huur zijn dan weer erg gedetailleerd maar soms onduidelijk of moeilijk toepasbaar. Voorts zijn de decretale interventiemogelijkheden tegenover de VMSW, het VWF en de lokale besturen nog niet nader geregeld en zijn de termijnen waarbinnen de toezichthouder beslissingen kan schorsen zeer kort. Tegen schorsingen en vernietigingen kun-

nen de actoren beroep aantekenen bij de minister, tegen administratieve geldboetes is er geen beroepsmogelijkheid bij de minister. De toezichthouder waakt er ten slotte over uniform op te treden en probeert behalve correctief, ook stimulerend op te treden.

Professionaliteit

De toezichthouder deed het nodige om competent personeel aan te werven en verder op te leiden. Het personeel is voldoende gespecialiseerd en handleidingen, checklists, kwaliteitsbewaking op de verslagen en intern overleg bevorderen de eenvormigheid van beoordeling. De toezichthouder volgt op wat de actoren met zijn verslagen doen. Hij plant zijn activiteiten weloverwogen en probeert tijdig te rapporteren aan de individuele actoren. Er zijn echter nog enkele verbeterpunten: zo was er een beperkte expertise-uitwisseling op het niveau van de organisatie. Ook ontbreken nog een meerjarenprogramma en een tijdsregistratie. Daarvan zal vanaf 2011 werk gemaakt worden, aldus het agentschap.

Samenwerking

Ondanks contacten met het departement, de VMSW en het agentschap Wonen, verloopt de informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld omtrent subsidies en regelgeving, tussen de toezichthouder en de entiteiten in het beleidsdomein niet optimaal. Over een precieze aflijning van eerstelijns- en tweedelijnscontrole, respectievelijk door de subsidieverstrekker en door de controle-instantie uit te voeren, bestaan evenmin duidelijke afspraken. Als tweedelijnscontroleur voor de aanwending van subsidies voerde de toezichthouder dan ook soms controles uit die eerder tot de taak van de eerstelijnscontroleur behoren. Met andere controleinstanties, zoals regeringscommissarissen of bedrijfsrevisoren, heeft de toezichthouder weinig of geen contacten of afspraken. Volgens de beheersovereenkomst van het agentschap Inspectie RWO moet de toezichthouder ten slotte contacten met de gecontroleerde organisaties en hun koepels initiëren. Ook de koepels van actoren zijn vragende partij voor meer overleg. De toezichthouder hield afstand omwille van neutraliteit en objectiviteit, maar is bereid tot verder overleg.

Transparantie

De toezichthouder deelt zijn planning en jaarrapport mee aan de minister en bezorgt het Vlaams Parlement een jaarrapport. De finaliteit van het toezicht is evenwel niet duidelijk: de Wooncode geeft de finaliteit van het toezicht niet precies aan en de documenten van de toezichthouder legden geen duidelijk verband tussen zijn activiteiten en de verwachtingen van de minister zoals verwoord in de beleidsnota en –brieven. De minister heeft nog niet gerapporteerd over de uitvoering van de beheersovereenkomst van het agentschap Inspectie RWO.

Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen

De Vlaamse minister van Wonen heeft op het rapport geantwoord dat ook zij vindt dat de uitoefening van het toezicht over de sociale huisvesting behoorlijk is: op korte termijn is het agentschap er volgens haar in geslaagd zijn rol autonoom en actief in te vullen. De minister wil de samenwerking, het overleg en de informatie-uitwisseling tussen de agentschappen, het departement en het kabinet verder verbeteren om zowel

het toezicht op als de dienstverlening aan de verschillende woonactoren te versterken. Het normatief kader zal ten slotte met spoed aangevuld worden met duidelijke en toepasbare regels, die zo weinig mogelijk ruimte voor interpretatie laten.

1 Inleiding

1.1 Kader

Situering

De decreetgever heeft in de Wooncode de doelstelling van het Vlaams woonbeleid gedefinieerd als: *het bevorderen van het beschikken over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woon-omgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid*⁽¹⁾. Om die doelstelling te bereiken verstrekt het Vlaams Gewest rechtstreekse steun aan particulieren (bv. renovatiepremies), maar het rekent ook op de medewerking van intermediaire organisaties. De decreetgever droeg het toezicht op deze actoren op aan de toezichthouder voor de sociale huisvesting. De toezichthouder houdt aldus toezicht op de verrichtingen die de sociale woonorganisaties uitvoeren krachtens de Wooncode. De sociale woonorganisaties zijn:

- de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's),
- de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW),
- het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen (VWF),
- de erkende huurdiensten (huurdersbonden en sociale verhuurkantoren (SVK's)) en hun samenwerkings- en overlegstructuur (het Vlaams Overlegplatform Bewonersbelangen (VOB)).

Ook het verstrekken van leningen door erkende kredietmaatschappijen (EKM's) en de verrichtingen van lokale overheden in het kader van de Wooncode⁽²⁾ vallen onder de bevoegdheid van de toezichthouder. Bijlage 1 schetst beknopt de rol van de actoren en de bevoegdheden van de toezichthouder.

Daarbuiten heeft de toezichthouder nog bevoegdheden ten aanzien van private projectontwikkelaars in de mate dat zij een bijdrage leveren in de realisatie van het sociaal woonaanbod. De Vlaamse Regering wees het agentschap waartoe de toezichthouder behoort, nog bijzondere bevoegdheden toe t.a.v. particulieren, zoals de controle op de aanwending van subsidies uit de huisvestingssector. Die bevoegdheden kwamen in dit onderzoek niet aan bod.

De functie van toezichthouder werd in juli 2006 met de operatie beter bestuurlijk beleid ingevoerd en was volledig operationeel in januari 2009. Vóór juli 2006 was het toezicht op de SHM's toegewezen aan de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (de voorganger van de VMSW) en

¹ Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

² De beslissingen over verhuring, verkoop,... van sociale woningen door OCMW's, gemeenten of verenigingen van gemeenten.

haar commissarissen. In de opstartperiode 2006-2009 was voor het toezicht een overgangsregeling van toepassing. In die periode trof de Vlaamse Regering nadere uitvoeringsmaatregelen en werd personeel in dienst genomen en opgeleid.

Juridisch kader

De functie van toezichthouder vindt haar decretale basis in de Vlaamse Wooncode, hoofdzakelijk in artikel 29bis. Op 20 december 2010 diende de Vlaamse Regering een ontwerp van decreet in bij het Vlaams Parlement dat o.m. beoogt de bepalingen over het toezicht te wijzigen. De Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie nam het na amendering aan op 15 maart 2011 (verder: ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling)⁽³⁾. Behalve inhoudelijke wijzigingen, beoogt het ontwerp de bepalingen over het toezicht samen te brengen in een vernieuwd artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode.

De Vlaamse Regering heeft de functie van de toezichthouder nader gereguleerd in:

- het BVR van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO (verder afgekort tot: oprichtingsbesluit);
- het BVR van 30 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassingen van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid (verder afgekort tot: domeinbesluit);
- het BVR van 14 september 2007 tot uitvoering van artikel 29bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode;
- het BVR van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren (verder afgekort tot: toezichtbesluit).

Daarbuiten bevatten ook de regelgeving voor de sociale woonactoren en hun activiteiten, en het sociaal huurstelsel bepalingen over de rol van de toezichthouder⁽⁴⁾.

³ Stuk 854 (2010-2011) – Nr. 6.

⁴ Zie bv. het BVR van 6 februari 2004 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren; het BVR van 2 april 2004 houdende de voorwaarden waaronder kredietmaatschappijen erkend kunnen worden door de Vlaamse Regering en ter bepaling van de kredietinstellingen erkend door de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode; het BVR van 17 februari 2006 houdende de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor de samenwerkings- en overlegstructuur voor de erkende huurdiensten, ... en het BVR van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel tot uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode

Administratieve organisatie

De Vlaamse Regering heeft het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap Inspectie RWO aangeduid als toezichthouder. Hij kan zelf ook toezichthouders aanwijzen.

Het agentschap bestaat uit twee afdelingen:

- de afdeling Inspectie, belast met handhavingstaken op het vlak van ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed en woningkwaliteit;
- de afdeling Toezicht, belast met taken van toezicht.

Op 1 januari 2010 telde de afdeling Toezicht 42 personeelsleden:

- een afdelingshoofd (tevens toezichthouder);
- 17 (aspirant-)toezichthouders, deels gespecialiseerd in het financiële luik van het toezicht, deels gespecialiseerd in de materies verhuuring en overdrachten;
- 24 medewerkers met diverse specialiteiten op de binnendiensten.

1.2 Onderzoek van het Rekenhof*Onderzoek en normen*

Als de overheid voor het bereiken van haar doelstellingen een beroep doet op organisaties buiten de overheid, die zij daardoor belast met een taak van publiek belang waarvoor zij bovendien publieke gelden verstrekt, is toezicht op deze organisaties onontbeerlijk. De minister is immers politiek verantwoordelijk voor de goede besteding van de publieke middelen die deze actoren ontvangen, en voor het functioneren van de actoren naar de regels en normen van zijn beleid.

Het Rekenhof onderzocht of het toezicht door de toezichthouder van de sociale huisvesting adequaat georganiseerd is. Het ging m.a.w. na of het systeem en het optreden van de toezichthouder er voldoende voor zorgen dat de actoren functioneren naar de verwachtingen van het beleid.

Het Rekenhof hanteerde als beoordelingsnormen:

- de kenmerken van degelijk toezicht die terug te vinden zijn in de literatuur;
- vroeger onderzoek van het Rekenhof;
- normen van beroepsgroepen wier activiteiten raakpunten vertonen met die van toezichthoudende diensten (bv. auditinstellingen).

Voor de leesbaarheid hergroepeerde het deze normen in zes kenmerken van goed toezicht⁵): selectiviteit, onafhankelijkheid, slagvaardigheid, professionaliteit, samenwerking en transparantie.

Methode

Het Rekenhof toetste het toezicht door de toezichthouder voor de sociale huisvesting aan de kenmerken van degelijk toezicht op diverse niveaus: toezichtbeleid, regelgeving, organisatieniveau en uitvoering.

Daartoe analyseerde het de regelgeving, beleidsdocumenten en verklaringen van de bevoegde ministers (in het bijzonder tegenover het parlement), planningsdocumenten en uitvoeringsverslagen van de toezichthouder, en beslissingen van de toezichthouder t.a.v. de actoren (bv. schorsingen en vernietigingen van beslissingen van hun beheersorganen of opgelegde boetes).

Naast het documentenonderzoek voerde het Rekenhof gesprekken met vertegenwoordigers van:

- het kabinet van de minister;
- het agentschap Inspectie RWO (de leidend ambtenaar, het hoofd van de afdeling Toezicht, toezichthouders en medewerkers van de afdeling);
- administraties waarvan de werking raakpunten vertoont met de activiteiten van de toezichthouder (het departement RWO, het agentschap Wonen-Vlaanderen en de VMSW);
- een deel van de onder toezicht staande actoren (de koepelorganisaties van de SHM's, de SVK's en de huurdersbonden).

Tegensprekelijk karakter van het onderzoek

Op 23 februari 2010 kondigde het Rekenhof het onderzoek aan bij de Vlaamse minister van Wonen en bij de administrateur-generaal van het agentschap Inspectie RWO.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof het voorontwerp van verslag op 19 oktober 2010 voor aan de leidend ambtenaar van het agentschap Inspectie RWO, die antwoordde bij brief van 19 november 2010. Dit antwoord is verwerkt in het ontwerpverslag. Op 18 januari 2011 legde het Rekenhof het ontwerpverslag voor aan de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, die antwoordde op 4 maart 2011.

⁵ Naar de nota *Minder last, meer effect – Zes principes van goed toezicht – Kaderstellende Visie op Toezicht 2005* van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze nota houdt o.m. rekening met verscheidene onderzoeken van de Nederlandse Algemene Rekenkamer.

1.3 Structuur van het verslag

Elk hoofdstuk geeft de resultaten weer van de toetsing van het toezicht door de toezichthouder voor de sociale huisvesting aan een van de kenmerken van goed toezicht: selectiviteit, onafhankelijkheid, slagvaardigheid, professionaliteit, samenwerking en transparantie. Hoofdstuk 8 bevat de algemene conclusie en hoofdstuk 9 de aanbevelingen. Het antwoord van de minister is samengevat in hoofdstuk 10 en integraal opgenomen als bijlage 3. Bijlage 1 schetst de taken van de gecontroleerde actoren en de bevoegdheden van de toezichthouder, bijlage 2 geeft uitvoeringscijfers i.v.m. het optreden van de toezichthouder in 2009.

2 Selectiviteit

Het aantal actoren en verrichtingen in de sector is te groot om alle aspecten ervan grondig te controleren. Zo zijn er meer dan honderd SHM's, die jaarlijks duizenden bestuursvergaderingen houden, en worden er jaarlijks meer dan tienduizend sociale huurovereenkomsten en een vijfduizendtal sociale hypothecaire leningen afgesloten. Het toezicht daarop moet dan ook steunen op onderbouwde keuzes die rekening houden met de doelstelling van het toezicht. Die keuzes kunnen worden gemaakt in de regelgeving, door de Vlaamse Regering en de minister, alsook in de planning van de toezichthouder.

2.1 Keuzes in de Wooncode

De keuzes in de regelgeving, in het bijzonder in de Wooncode, hebben betrekking op de actoren die onder het toezicht vallen, de gecontroleerde verrichtingen, de aard der controles en de maatregelen waarover de toezichthouder beschikt om op te treden (die worden verder behandeld in 'slagvaardigheid'). Niet-openbare instellingen dienen daarbij een zekere mate van autonomie te behouden.

Algemene tendens

Een algemene tendens in de evolutie van de Wooncode is dat de decreetgever er op voorstel van de Vlaamse Regering voor geopteerd heeft de toezichthouder steeds ruimere bevoegdheden toe te kennen: de verruimde bevoegdheden uniformiseren het toezicht steeds meer, ongeacht de aard van de actor (gemeente, VMSW, huisvestingsmaatschappij,...). Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling zet die tendens voort, behalve voor de VMSW, waarvoor het de bevoegdheden van de toezichthouder beperkt.

De Vlaamse Woonraad, de strategische adviesraad van het beleidsveld wonen, kon over de bestaande toezichtregeling alleen een advies uitbrengen bij de laatste wijziging aan de Wooncode (decreet van 21 november 2008)⁶, toen belangrijke krachtlijnen van het toezicht al decretaal waren verankerd. De raad wees er toen op dat het toezicht, in het bijzonder dat op de sociale woonorganisaties, te veel gericht was op een alomvattende controle, uitgaande van een hiërarchische sturing. Toezicht op de realisatie van de wooncode-doelstellingen (beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit, woonzekerheid) en het voeren van een goed en verantwoord beheer ontbrak. Volgens de raad diende de overheid beide vormen van toezicht – op het volgen van wetten en regels en op

⁶ Het voorontwerp tot wijziging van de toezichtregeling werd wel ter advies voorgelegd aan de Vlaamse Woonraad.

prestaties – samen te organiseren. Deze kritiek vond geen neerslag in de Wooncode. De Vlaamse Regering wil de beoordeling van de prestaties en de realisatie van de doelstellingen van de SHM's vanaf 2011 opdragen aan een visitatiecommissie⁽⁷⁾. Zo zal ze gedeeltelijk tegemoet komen aan de kritiek van de Vlaamse Woonraad en een vorm van doorlichting voor de SHM's invoeren⁽⁸⁾. De minister ziet prestatiemetingen vooral als een vorm van zelfsturing en informatievergaring voor beleids-evaluatie⁽⁹⁾.

Onder toezicht staande actoren

De toezichthouder houdt volgens de Wooncode toezicht op de sociale woonorganisaties (VMSW, SHM's, VWF, SVK's en huurdersbonden), de koepel van de SVK's en huurdersbonden (VOB) en de OCMW's, gemeenten en verenigingen van gemeenten. Al deze organisaties genieten van financiële tegemoetkomingen van de overheid. Het Rekenhof plaatst bij de controle op deze actoren de volgende kanttekeningen:

- Het toezicht op de VMSW betekent dat dit agentschap onderworpen is aan een dubbele controle: de Vlaamse Regering benoemde immers ook twee regeringscommissarissen, die eveneens toezicht houden op de VMSW. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling wil de toezichthouder nog alleen bevoegd maken voor verrichtingen waarbij de VMSW optreedt als sociale verhuurder, verkoper of leninggever.
- Op 12 maart 2010 besloot de Vlaamse Regering de toezichtregeling op het VWF in werking te stellen. Concreet betekent dit dat het VWF sinds april 2010 niet meer onder het toezicht van regeringscommissarissen staat, maar onder het toezicht van de toezichthouder⁽¹⁰⁾. De toelichting bij het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling verduidelijkt niet hoe de vernieuwde algemene toezichtbepaling voor de sociale woonorganisaties⁽¹¹⁾ moet begrepen worden in het licht van de bestaande, specifieke toezichtregeling op het VWF, waarvan geen wijziging in het vooruitzicht wordt gesteld⁽¹²⁾.
- De oorspronkelijke versie van de Vlaamse Wooncode voorzag al in 1997 in een toezicht op de SHM's. Een toezicht op de huurdiensten

⁷ BVR 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.

⁸ De toezichthouder is niet bevoegd een sociale woonorganisatie door te lichten of te laten doorlichten. Die bevoegdheid, in de Wooncode ingevoegd in 2004, werd in 2006 geschrapt nog voor ze in werking trad.

⁹ Beleidsnota Wonen 2009-2014 (Stuk 212 (2009-2010) – Nr. 1).

¹⁰ Het BVR van 12 maart 2010 heeft het toezicht op het VWF geactiveerd. Dit besluit is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 25 maart 2010 en trad in werking op 5 april 2010.

¹¹ Artikel 47 van het ontwerp, dat een nieuw artikel 29bis in de Wooncode invoert.

¹² Artikel 55 van de Wooncode. Volgens het agentschap is die regeling een aanvulling en verduidelijking die de algemene regeling niet beperkt.

(SVK's en huurdersbonden) kwam er voor het eerst in 2004: de aanvaarding van het toezicht door de toezichthouder werd een erkenningsvoorwaarde voor deze organisaties⁽¹³⁾. Ook de koepel van de huurdiensten, het VOB, staat onder het toezicht van de toezichthouder⁽¹⁴⁾.

- Het toezicht op de lokale overheden door de toezichthouder⁽¹⁵⁾ wordt thans ingegeven vanuit de bekommernis het toezicht, in het bijzonder dat op de sociale huur, door gespecialiseerd personeel te laten uitvoeren. Het regeerakkoord stelt echter een evaluatie van het specifiek toezicht op lokale besturen voorop⁽¹⁶⁾. Het groenboek Interne Staatshervorming⁽¹⁷⁾ stelt op het vlak van het specifiek toezicht echter nog geen doorbraken voorop: eerst moet een herinventarisatie van het specifiek toezicht plaatsvinden. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling breidt het toezicht van de toezichthouder uit naar de autonome gemeentebedrijven indien de gemeente de taken waarvoor zij onder toezicht van de toezichthouder staat, laat uitvoeren door een autonoom gemeentebedrijf.

Nog niet alle actoren die subsidies ontvangen voor sociale huisvesting staan onder het toezicht van de toezichthouder. Zo laat de Wooncode ook toe subsidies toe te kennen aan andere initiatiefnemers, zoals infrastructuursubsidies voor serviceflats of subsidies om sociale huurwoningen te realiseren⁽¹⁸⁾. De bepaling die de toezichthouder machtigt de aanwending van, onder meer, deze subsidies te controleren⁽¹⁹⁾, heeft de Vlaamse Regering echter nog niet in werking gesteld.

Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling wil het toezicht op de EKM's verder uitbreiden.

Verrichtingen krachtens de Wooncode

De Wooncode beperkt het toezicht tot de verrichtingen die de actoren krachtens de Wooncode uitvoeren, te weten:

- De verrichtingen die verband houden met de opdracht van de actoren of waaraan ze moeten of kunnen deelnemen ten gevolge van een decreet of uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, met uitzondering van de gemeenten en OCMW's. Die verrichtingen moeten

¹³ Artikel 56 van de Wooncode.

¹⁴ Artikel 57 van de Wooncode.

¹⁵ Uiteraard alleen op de *sociale huisvestingsverrichtingen* van deze besturen (zie verder).

¹⁶ Het regeerakkoord wil een inventaris van alle bestaande vormen van specifiek toezicht. Vormen van specifiek toezicht waarvan niet aangetoond kan worden dat ze niet kunnen uitgeoefend worden langs het algemeen toezicht, wil het afschaffen (Stuk 31 (2009) – Nr. 1).

¹⁷ VR PV 2010/32 - punt 0018.

¹⁸ Respectievelijk de artikelen 64 en 75 van de Wooncode.

¹⁹ Artikel 62 van de Wooncode

passen in de doelstellingen van het Woonbeleid, verwoord in de Wooncode (verrichtingen titel V).

- Gesubsidieerde projecten, sociale leningen, recht van wederinkoop, voorkooprecht, sociaal beheer (verrichtingen titel VI).
- Verrichtingen betreffende het sociaal huurstelsel (verrichtingen titel VII).
- Het verstrekken van leningen met gewestwaarborg, toegekend door andere instanties dan de sociale woonorganisaties (in concreto de EKM's).

De Vlaamse Regering heeft de toezichthouder soms ruimere bevoegdheden toegekend dan de Wooncode vooropstelde. Zo verruimde ze zijn controlebevoegdheden op de EKM's en verklaarde het oprichtingsbesluit van het IVA Inspectie RWO het agentschap ook bevoegd voor de controle op de subsidies en de toewijzing van woningen in het kader van de regelgeving voor VLABINVEST⁽²⁰⁾.

Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling stelt de volgende wijzigingen voorop:

- De verrichtingen van de VMSW vallen alleen onder de controle van de toezichthouder als de VMSW optreedt als huisvestingsmaatschappij of sociale kredietverstrekker.
- Van de EKM's vallen *alle* verrichtingen onder de controle van de toezichthouder.

Reikwijdte van de controle

De Vlaamse Wooncode staat de toezichthouder toe tegen elke beslissing van een SHM op te treden die hij in strijd acht met wetten, decreten, statuten of het algemeen belang (artikel 47). De Vlaamse Regering wilde de term *algemeen belang* aanvankelijk in het toezichtbesluit beperkt invullen als handelingen die manifest afbreuk doen aan de maatschappelijke opdracht van de sociale woonactoren, die manifest niet verenigbaar zijn met de goede werking van de sociale woonactoren of die door hun impact resulteren in een negatief beeld van de woonactor of de sociale huisvestingsactor in kwestie. De Raad van State wees er echter op dat het algemeen belang, bij gebrek aan een nadere omschrijving in de Vlaamse Wooncode, in zijn gangbare betekenis moet worden begrepen. Een beoordeling van het *algemeen belang* door een toezichthoudende overheid stemt grotendeels overeen met een opportuniteitsbeoordeling. De Vlaamse Regering heeft de bevoegdheid van de toezichthouder uiteindelijk niet beperkt, ook niet langs een aanpassing van de Wooncode. De controle van de toezichthouder beperkt zich

²⁰ De Vlaamse openbare instelling Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Tussen de toezichthouder en VLABINVEST rees een meningsverschil over de reikwijdte van die controle, in het bijzonder t.a.v. het adviescomité.

dus geenszins tot een strikte wettigheidscontrole. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling omschrijft het algemeen belang wel, wanneer de toezichthouder op die grond een beslissing wil schorsen of vernietigen: de beslissing moet manifest onverenigbaar zijn met de goede werking van de gecontroleerde instanties of de impact ervan moet resulteren in een negatief beeld voor de instanties.

De bevoegdheid de wettigheid en opportuniteit van beslissingen te beoordelen, geldt sinds het programmadecreet van 2008⁽²¹⁾ voor de beslissingen van alle actoren die betrekking hebben op het sociaal woonbeleid ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode.

Aard van de controle: a posteriori

De toezichthouder oefent zijn controles a posteriori uit: hij moet de actoren niet vooraf machtigen tot de uitvoering van bepaalde verrichtingen en hij moet hun beslissingen ook niet goedkeuren. Die regeling werd ingegeven vanuit de idee van geresponsabiliseerde actoren, in het bijzonder de SHM's. De ondersteuning van de actoren vanuit de administratie werd vanuit dezelfde idee afgebouwd. Die beslissing zal volgens de beleidsnota van de minister geëvalueerd worden. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling draagt de VMSW op de actoren – sociale woonorganisaties en lokale overheden – te ondersteunen bij woonprojecten en het beheer van hun sociaal woningpatrimonium.

2.2 Keuzes van de Vlaamse Regering en de minister

Keuzes Vlaamse Regering

Het regeerakkoord 2009-2014 stelt dat de toezichthouders van het IVA Inspectie zich in de eerste plaats moeten concentreren op het opsporen en voorkomen van fraude en wanbeheer bij de sociale woonactoren en de correcte naleving van de regelgeving voor het wonen. De uitoefening van het toezicht mag er niet toe leiden dat de doorlooptijden van dossiers structureel vertraagd worden, zeker niet ten gevolge van een te restrictieve interpretatie van de regelgeving, aldus het regeerakkoord.

Keuzes ministers

Enerzijds kunnen ministeriële bepalingen van controleprioriteiten de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het gedrang brengen, ander-

²¹ Wat het Vlaams Woningfonds betreft stelt de Wooncode dat de toezichthouder de naleving van de regelgeving inzake de aanwending van leningen en kredieten controleert, maar ook dat het beleid van het VWF gecoördineerd en geïntegreerd wordt in het Vlaams woonbeleid (artikel 55 van de Wooncode). Er was dus ab initio een soort opportuniteitsoordeel mogelijk.

zijds is de minister politiek verantwoordelijk voor het optreden van zijn toezichthouders⁽²²⁾.

In de legislatuur 2004-2009 schetsten de beleidsbrieven het regelgevend kader na de decretale herwerking van de toezichtregeling. Ze gaven de prioriteit van de minister aan: de toezichthouder moest zich toespitsen op de controle van de financiën en de boekhouding, en op de toewijzing van sociale woningen. Uit de planning en het jaarverslag 2009 van de toezichthouder blijkt dat boekhoudkundige controle inderdaad een belangrijke prioriteit was. De controle van de toewijzingen was dat niet, al controleerde de toezichthouder de inschrijvingen en registraties als aanloop naar de systematische controle van de toewijzingen in 2010.

Voor de legislatuur 2009-2014 stelde de minister dat een gelijkvormig en consequent toezicht zal zorgen voor rechtshandhaving en dat toezicht op de correcte toepassing van de reglementering en op de behoorlijkheid van bestuur ook zal bijdragen tot de verdere professionalisering, performantie en responsabilisering van de woonactoren. De minister kondigde in haar regelgevingsagenda, die zij bij haar beleidsnota voegde, een mogelijke aanpassing van de regelgeving voor het toezicht aan: het toezicht op de EKM's zal meer analoog aan het toezicht op de SHM's worden gemaakt en de volledige toezichtregelgeving zal worden geëvalueerd. De Vlaamse Regering heeft daartoe intussen de bestaande toezichtregeling op het VWF (zie punt 2.1) in werking laten treden en het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling bij het Vlaams Parlement ingediend (zie punt 1.1, Juridisch kader).

2.3 Keuzes van de toezichthouder

De toezichthouder meent dat zijn controleactiviteiten een bijdrage moeten leveren aan de doelstellingen van het woonbeleid uit titel II van de Wooncode en meer bepaald aan de bijzondere doelstellingen in artikel 4 ervan: de controles moeten ertoe leiden dat professioneel werkende actoren de ter beschikking gestelde middelen aan de doelgroep ten goede laten komen.

De keuze van de toezichthouder van de daadwerkelijk uit te voeren controles steunt op een controlemethode, veeleer dan bv. op klachten (incidenteel, reactief), hoewel de planning daar ruimte toe laat.

De gemaakte keuzes komen tot uitdrukking in de jaarplannen en zijn gebaseerd op een risicoanalyse (zie punt 5.2.) en praktische overwegingen (bijvoorbeeld opleiding van nieuwe toezichthouders). Hoewel de toezichthouder intern de afweging heeft gemaakt, geven de jaarplannen niet aan welke gedetecteerde risico's hij niet zal onderzoeken en wat daarvoor de reden is. De jaarplanning 2010 verschilt qua opzet niet we-

²² Zie verder het hoofdstuk: *Onafhankelijkheid*.

zenlijk van de jaarplanning 2009, ondanks de nieuwe prioriteiten van de aantredende minister en het regeerakkoord. Wel hield zij rekening met de vraag van de minister de EKM's op te volgen en de versnelde toewijzingen door de SHM's van nabij op te volgen. Een ander onderzoeksproject betrof de leningen die de VMSW en het VWF toekenden. De parlementaire belangstelling was de voornaamste reden om dit onderwerp in de planning op te nemen.

In de planning gaf de toezichthouder ook aan hoe hij zijn opdrachten uitvoert en wat de rol van de binnendiensten daarbij is. Beslissingen van de beheersorganen van de actoren volgt hij op langs de notulen of, eventueel, door de vergaderingen bij te wonen: hij is immers gebonden door de termijnen waarbinnen hij schorsend of vernietigend kan optreden. Op deze wijze controleerde de toezichthouder in 2009 o.m. de verloning van de directeurs en de zitpenningen van de leden van de raad van bestuur van de SHM's. Buiten deze toezichtactiviteiten in strikte zin, voert hij (periodiek) inspecties uit, waarbij systematisch een aantal aspecten aan bod komen. Op die wijze controleerde hij in 2009 o.m. aspecten van organisatiebeheersing, overheidsopdrachten en de inschrijving van kandidaat-huurders.

In de jaarplanning 2011, die ook rekening zal houden met de evaluatie van het jaarplan 2010, zal de keuze van de te onderzoeken risico's meer gemotiveerd worden, aldus het agentschap.

2.4 Conclusies

De regelgeving kent aan de toezichthouder ruime controlebevoegdheden toe en is in die zin weinig selectief. Het regeerakkoord en de beleidsnota en –brieven van de minister bevatten slechts enkele algemene controleprioriteiten. Tegelijk zou te veel prioritering van de minister de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het gedrang brengen.

De toezichthouder legt zelf zijn prioriteiten vast, gesteund op risicoanalyse en praktische overwegingen. Die keuzes komen tot uitdrukking in zijn jaarplannen. Die planningsdocumenten gaven wel niet duidelijk aan hoe het toezicht is afgestemd op de beleidsintenties van de Vlaamse Regering en de minister. Dit laatste is volgens het agentschap toe te schrijven aan het feit dat het accent in het opstartjaar vooral op de opleiding van de toezichthouders lag.

3 Onafhankelijkheid

De toezichthouder moet los van externe druk zijn functie kunnen uitoefenen, d.w.z. onderzoeken, oordelen en een correctieve actie initiëren. De onafhankelijkheid moet gegarandeerd zijn op het niveau van de organisatie en op het niveau van de individuele toezichthouder. De onderstaande paragrafen behandelen de drie relaties die in het kader van de onafhankelijkheid aandacht verdienen: de relatie met de politiek verantwoordelijke, de relatie met de andere entiteiten in het beleidsveld en de relatie met de onder toezicht staanden.

3.1 Relatie met de politiek verantwoordelijke

De relatie tussen de toezichthouder voor de sociale huisvesting en de minister is van een dubbele aard:

- Enerzijds ondersteunt de toezichthouder de minister in zijn beleidsuitvoering en zijn verantwoordelijkheid tegenover het parlement; hij informeert de minister⁽²³⁾ en functioneert zelf ook binnen de grenzen van de ministeriële (politieke) verantwoordelijkheid.
- Anderzijds ontleent de toezichthouder een aantal bevoegdheden en actiemiddelen rechtstreeks aan de Wooncode, zonder bemiddeling van de regering of de minister. Hetzelfde geldt voor de individuele toezichthouder: in beginsel kan hij zonder instemming van het hoofd van het agentschap, het afdelingshoofd of de coördinerend toezichthouder optreden. In de praktijk is er wel overleg en afstemming (zie 5.2 Werkmethodes).

De regelgeving voorziet in bepalingen die de toezichthouder enkele garanties op onafhankelijkheid bieden. Zo zijn de functie met de bijhorende taken en bevoegdheden ingeschreven in een decreet: de Wooncode. Voorts heeft de Vlaamse Regering het hoofd van het agentschap Inspectie RWO aangeduid als toezichthouder, maar laat zij zich niet in met de aanwijzing van de andere toezichthouders. Deze bepalingen bieden op zich nog geen afdoende garanties op onafhankelijkheid. Het is immers denkbaar dat de uitvoeringsreglementering (of een gebrek eraan) of de praktijk de toezichthouder in zijn autonomie beknotten.

Het uitblijven van nadere regels voor het toezicht hinderde de toezichthouder aanvankelijk enigszins in de uitoefening van zijn bevoegdheden. Pas op 18 juli 2008 omschreef het toezichtbesluit de informatieverplichtingen van de woonactoren tegenover de toezichthouder. Evenmin kon de toezichthouder vóór de uitvaardiging van dit besluit administratieve

²³ Dit geldt bij uitstek voor de verrichtingen die de toezichthouder controleert: concrete, individuele beslissingen van de actoren. Voor de prestaties op geaggregeerd niveau zal de minister in de toekomst vooral kunnen steunen op de werkzaamheden van de visitatiecommissie.

geldboetes opleggen⁽²⁴⁾. Tot begin 2010 kon de toezichthouder zijn bevoegdheid tegenover het Vlaams Woningfonds niet uitoefenen omdat de Vlaamse Regering het betrokken artikel van de Wooncode nog niet in werking had gesteld.

Voor het overige doet de uitvoeringsreglementering geen afbreuk aan de bevoegdheden en mogelijkheden tot optreden die de decreetgever de toezichthouder toeweest⁽²⁵⁾. Het hoofd van het agentschap is van oordeel dat zijn mogelijkheden tot optreden in het algemeen volstaan, al geniet een verdere uniformisering van het toezicht zijn voorkeur.

De toezichthouder kan binnen de grenzen van de regelgeving zelf bepalen wat en hoe hij controleert. Op grond van een risicoanalyse, die steunt op een financiële analyse en de ervaringen uit het verleden, legt hij zijn activiteiten, aanpak, prioriteiten en aandachtspunten voor het jaar vast in het jaarprogramma. Deze jaarprogramma's hielden in zekere mate rekening met de punctuele wensen van de minister⁽²⁶⁾. De toezichthouder deelt zijn ontwerp van jaarprogramma mee aan de minister. Volgens het hoofd van het agentschap laat dit programmavoorstel de minister nog enige ruimte voor eigen accenten of ad hoc opdrachten.

De minister komt niet tussen in de interne werking van het agentschap of in concrete dossiers. Minister en toezichthouder kunnen situaties dan ook verschillend beoordelen of de regelgeving verschillend interpreteren. De toezichthouder ziet het als zijn opdracht erover te waken dat de actoren onder zijn toezicht handelen conform de bestaande wetgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur. Hij treedt daarbij naar zijn eigen inzichten op. De minister treedt wel op als beroepsinstantie tegen de beslissingen van de toezichthouder. De toezichthouder beschouwt de uitspraak van de minister over een beroep niet noodzakelijk als bindend precedent. Hij zal die uitspraak op zijn verdiensten beoordelen en op grond van die beoordeling zijn houding voor de toekomst bepalen. In sommige materies werken de uitspraken in beroep van de minister richtinggevend voor de toezichthouder⁽²⁷⁾.

Het hoofd van het agentschap is van mening dat hem voldoende personeelsleden ter beschikking zijn gesteld om zijn taak naar behoren uit te

²⁴ Artikel 47, §2, van de Wooncode bepaalde immers dat de Vlaamse Regering de voorwaarden daartoe diende te bepalen, wat in het toezichtbesluit gebeurd is.

²⁵ De Raad van State was in zijn advies bij het ontwerp van toezichtbesluit van mening dat de Vlaamse Regering de draagwijdte van de decretale bepalingen niet mocht beperken of wijzigen door aan de term *algemeen belang* in art. 47 van de Wooncode een nadere - en dus beperkende - invulling te geven. Het besluit werd aan deze opmerking aangepast.

²⁶ Zo bevat het jaarprogramma 2010 op vraag van de minister ook een verdere controle van de erkende kredietmaatschappijen.

²⁷ Zo verwees de minister bij de verwerping van een beroep tegen de vernietiging van een beslissing tot aankoop van een bedrijfswagen naar de regeling die in de Vlaamse overheid geldt. Sindsdien is dit ook voor de toezichthouder een element waarmee hij rekening houdt bij zijn beoordeling van beslissingen over bedrijfswagens.

voeren. Wel is het zo dat veel personeelsleden (vooral de eigenlijke toezichthouders op het terrein) recent werden aangeworven en in de eerste helft van 2009 nog verder moesten worden opgeleid.

3.2 Relatie met de andere entiteiten van het beleidsveld

Tussen beleid en uitvoering enerzijds en toezicht anderzijds kunnen conflicterende belangen en overwegingen bestaan. Daarom is een organisatorische en functionele scheiding tussen deze taken aangewezen.

De oprichting van het IVA zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO heeft de toezichtfunctie op een voldoende hoog niveau verzelfstandigd en afgescheiden. Dat betekent uiteraard niet dat er geen overleg en samenwerking kunnen zijn met de andere administratieve entiteiten die verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering⁽²⁸⁾.

Ten slotte heeft de toezichthouder geen taken gekregen die tot conflicten met zijn toezichttaak kunnen leiden, zoals het verlenen van subsidies aan de gecontroleerden. Hij vaardigt evenmin algemene regels of onderrichtingen uit aan de organisaties onder zijn toezicht, behalve die welke noodzakelijk zijn voor zijn eigen activiteiten (bv. de vaststelling van zijn informatiebehoeften). Die taken zijn toebedeeld aan andere entiteiten in het beleidsdomein.

3.3 Relatie met de onder toezicht staanden

De toezichthouder verstrekt de organisaties waarover hij toezicht uitoefent, geen advies, begeleiding of ondersteuning. Hij is evenmin verantwoordelijk voor hun erkenning of subsidiëring en vertegenwoordigt niet het gewest in de algemene vergadering van de SHM's. Zo houdt hij voldoende afstand. Deze verschillende taken vergen immers een andere benadering en mentaliteit van zij die ze uitvoeren.

De Vlaamse Regering voerde bij besluit van 14 september 2007 de onverenigbaarheid van de hoedanigheid van toezichthouder met de functie van voorzitter of lid van de raad van bestuur van een sociale woonorganisatie of met een functie bij een koepelorganisatie van sociale woonorganisaties in⁽²⁹⁾. Om te voorkomen dat de toezichthouder te nauw betrokken wordt bij de onder zijn toezicht staande organisatie, is voorzien in een rotatie: een toezichthouder wordt minstens om de 5 jaar een ander ambtsgebied toegewezen.

De toezichthouders putten hun bevoegdheden rechtstreeks uit de regelgeving, zonder vorm van delegatie via de Vlaamse Regering, minister of

²⁸ Zie verder het hoofdstuk *Samenwerking*.

²⁹ Oorspronkelijk bevatte het besluit ook de onverenigbaarheid met een politiek mandaat, maar deze onverenigbaarheid werd geschrapt op aangeven van de Raad van State, die stelde dat de decreetgever dat moest regelen.

leidend ambtenaar. Dat vergt garanties op een uniform optreden. Die uniformiteit wordt onder meer verzekerd door een systeem van feedback op hun rapportering en overleg binnen het agentschap⁽³⁰⁾. Bovendien werd voor alle sociale woonorganisaties meer dan één toezichthouder aangesteld (in de regel twee ⁽³¹⁾) en zien een coördinerend toezichthouder en het afdelingshoofd toe op het optreden van de toezichthouders.

Van personeelsleden wordt integriteit verwacht: zij mogen geen relatiegeschenken, etentjes, reizen of wat dan ook aanvaarden. De toezichthouders weten dat integriteitsschendingen aanleiding kunnen geven tot maatregelen en zelfs ontslag. De selectieprocedure en de stage hadden bijzondere aandacht voor integriteit en ingesteldheid. Er is vooralsnog geen specifieke ethische code uitgewerkt. In 2011 zal hieromtrent een denkoefening worden gemaakt, aldus het agentschap.

3.4 Conclusies

De onafhankelijkheid van het toezicht op de sociale huisvesting is in voldoende mate gewaarborgd:

- Het toezicht is decretaal ingeschreven en de uitvoeringsregelgeving beperkt de bevoegdheden en mogelijkheden tot optreden van de toezichthouder niet.
- Het toezicht is op een gepast niveau organisatorisch uitgebouwd, los van uitvoerende en beleidstaken.
- De toezichthouder bepaalt zelf binnen de grenzen van de regelgeving wat en hoe hij controleert en kan volledig zelfstandig gegevens verzamelen, beoordelen, kwalificeren en sanctioneren.
- De minister komt niet tussen in de interne werking van het agentschap of in concrete dossiers, tenzij als beroepsinstantie.

Het Rekenhof stelde bij zijn controle een grote bekommernis om integriteit vast, die echter vooralsnog geen neerslag vond in een specifieke ethische code.

³⁰ Zie verder het hoofdstuk: *Slagvaardigheid*.

³¹ In zijn antwoord stelde het agentschap dat overwogen wordt om daarvan af te stappen.

4 Slagvaardigheid

Een toezichthouder moet in staat zijn relevante informatie te vergaren. Hij moet kunnen oordelen aan de hand van actuele, eenduidige normen. Als hij bij zijn beoordeling onregelmatigheden vaststelt, moet er worden opgetreden om de bestaande toestand in overeenstemming te brengen met de gewenste toestand.

4.1 Mogelijkheden tot informatievergaring

De mogelijkheden om informatie te verzamelen bij individuele actoren volstaan in het licht van de toegewezen bevoegdheden, ook al verschillen ze naargelang de gecontroleerde actor (zie bijlage).

De Vlaamse Wooncode kent de toezichthouder verscheidene mogelijkheden toe om informatie te vergaren. Zo heeft de toezichthouder het recht bezoeken ter plaatse af te leggen en inzagerecht in alle stukken en bescheiden. Hij kan ook de vergaderingen van alle beheersorganen bijwonen. Voorts moeten de actoren hem alle informatie geven die noodzakelijk of nuttig is. De Wooncode kent die bevoegdheden toe t.a.v. sociale woonorganisaties en lokale overheden (voor zover de informatie verrichtingen krachtens de Wooncode betreft).

Het toezichtbesluit specificeerde de informatie die de actoren, inclusief de EKM's, de toezichthouder moeten bezorgen: in de regel moeten zij alleen, binnen de vijf werkdagen, de getroffen beslissingen mededelen. De toezichthouder mag echter bijkomende rapporteringen opleggen. Zo vraagt hij:

- de agenda's van de beheersorganen (vooraf);
- de motivering van genomen beslissingen (binnen de vijf werkdagen);
- periodieke verzamelstaten, onder andere over onroerende transacties, overheidsopdrachten, verhuring (versnelde toewijzingen en verhuringen buiten het sociaal huurstelsel), klachten (niet voor lokale besturen) en verloning (enkel SHM's)⁽³²⁾.

De toezichthouder maakt de bijkomende rapporteringseisen kenbaar langs de website van het beleidsdomein RWO⁽³³⁾. Hij informeert de actoren daarover ook per e-mail.

De toezichthouder volgt op of alle gecontroleerden hun informatieverplichtingen altijd integraal nakomen en stuurt in gebreke blijvende acto-

³² De verplichting periodieke verzamelstaten te bezorgen geldt niet voor de VMSW en het VWF.

³³ Het agentschap koos ervoor niet meer te berichten via Woonnet (een soort intranet voor de sociale huisvestingssector) omdat niet alle woonactoren daar toegang toe hebben.

ren herinneringen. Hij heeft aanwijzingen dat sommige actoren zich incidenteel aan hun informatieverplichtingen onttrekken⁽³⁴⁾. Hij kan met ingebrekestellingen en boetes optreden tegen de obstructie van zijn toezichtrechten⁽³⁵⁾.

De regelgeving is niet altijd eenduidig. Zo kan de toezichthouder de vergaderingen bijwonen van de beheersorganen van sociale woonorganisaties, zoals een SVK, omdat de Wooncode dat toelaat, maar niet van een gemeente of OCMW omdat de regelgeving op die overheden dat niet toelaat. Als een OCMW opereert als SVK, stelt dat een praktisch probleem. In haar Beleidsnota 2009-2014 stelde de minister met betrekking tot de SVK's dat alle actoren aan eenzelfde Vlaams toezichtstelsel zullen worden onderworpen. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling wil de toezichthouder de mogelijkheid bieden de vergaderingen van de beheersinstanties van alle gecontroleerde entiteiten bij te wonen.

4.2 Normen

Bij de reorganisatie van het toezicht in de sociale huisvestingssector was het de bedoeling dat het politieke niveau de normen waaraan de toezichthouder de activiteiten van de actoren zou toetsen, zou vaststellen. Op die manier zou komaf worden gemaakt met de zogenaamde pseudoregelgeving van administratieve diensten, in het bijzonder de vroegere Vlaamse Huisvestingsmaatschappij.

De politieke overheid heeft tot op heden nog niet alle normen vastgesteld. Voor de SHM's ontbreken bv. nog uitvoeringsregels voor de verhuring van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen⁽³⁶⁾. In afwachting daarvan verplicht het domeinbesluit de SHM's te overleggen met de VMSW over de niet nader geregelde aangelegenheden, met melding aan de Inspectie RWO. Normen voor beheersaspecten zijn maar beperkt ingevuld⁽³⁷⁾. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling biedt wel een betere decretale basis voor de uitvaardiging van dergelijke regels.

³⁴ De toezichthouder stelde vast dat een SHM een beslissing niet had genotuleerd. In een ander geval werd een beslissing al uitgevoerd voor de raad van bestuur ze had besproken. De toezichthouder schorste de beslissing van de raad van bestuur.

³⁵ Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling schaft die mogelijkheid af voor de VMSW en de lokale besturen.

³⁶ Het toezichtbesluit heeft de minister gemachtigd nadere regels uit te werken voor de interne beheersaspecten van de SHM's, de onroerende transacties van VMSW en de SHM's, de boekhoudkundige verrichtingen door de SHM's en de verhuring van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen door de SHM's. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling machtigt de Vlaamse Regering tot het nader regelen van de voorwaarden waaronder de SHM's niet-residentiële ruimten kunnen verwerven, realiseren, verhuren en verkopen.

³⁷ Het MB van 22 oktober 2008 tot bepaling van nadere regels met betrekking tot de interne beheersaspecten en de onroerende transacties van de sociale huisvestingsmaatschappijen bepaalt slechts aanwervingsregels voor zaakvoerders en bovengrenzen voor de verloning van de zaakvoerder en de zitpenningen

Andere besluiten, zoals het besluit dat de erkenning van de SHM's regelt, bleven lang ongewijzigd ondanks de wijziging van de erkenningsvoorwaarden in de Vlaamse Wooncode. Ook de actualisatie van de modelstatuten bleef uit. Op 22 oktober 2010 ten slotte heeft de Vlaamse Regering daarvoor nieuwe regels goedgekeurd⁽³⁸⁾, die bij BVR van 4 februari 2011 opnieuw werden gewijzigd.

De te hanteren normen moeten niet alleen vastgesteld zijn, ze moeten ook eenduidig zijn. De meeste aspecten van sociale huur (inschrijving, toewijzing, huurprijsberekening, huurlasten,...) zijn zeer uitgebreid en tot op detailniveau geregeld. Als de toezichthouder in deze materies optreedt, kan hij zich meestal zonder meer op de regelgeving baseren⁽³⁹⁾. De toezichthouder heeft vanuit zijn praktijkervaring echter verscheidene onduidelijkheden en tegenstrijdigheden⁽⁴⁰⁾ vastgesteld in deze regelgeving. In de mate van het mogelijke lost hij interpretatieproblemen op door overleg met het departement, maar sommige problemen vereisen een wijziging in de regelgeving.

Als een bepaalde materie niet of weinig gedetailleerd geregeld is, zoals de beheersaspecten van de SHM's, dient de toezichthouder zich zelf een oordeel te vormen. Hij moet zich daarbij laten leiden door de regelgeving, de beginselen van behoorlijk bestuur en het algemeen belang. De toezichthouder verwijst dan bij zijn optreden naar de maatschappelijke opdracht van de SHM's, die tot een zuinig beheer noopt, of herinnert dat de SHM's de fondsen die de gemeenschap voor deze opdracht mobiliseerde, maximaal moet bestemmen voor het beoogde doel. Afhankelijk van de betrokken beslissing, vult hij zijn motivering aan met meer concrete motieven voor de schorsing of vernietiging. Die beoordelingsruimte zal wellicht een *conflictzone* blijven tussen de toezichthouder en de actoren.

Zo omschrijft de regelgeving niet de notie *interne controle*⁽⁴¹⁾. Er bestaat wel vakliteratuur over en de VMSW moet luidens zijn beheersovereenkomst 2008-2010 voor de SHM's daartoe een vademecum actueel houden. Een behoorlijk werkend systeem van interne controle is niettemin een erkenningsvoorwaarde voor de SHM's (Wooncode, art. 40) en de EKM's (BVR van 2 april 2004, art. 4). Voor de SVK's bepaalt de regel-

³⁸ BVR 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 (verder: erkenningsbesluit). (B.S. 29 december 2010)

³⁹ Wat niet betekent dat hij niet moet beoordelen, bv. de motivering van een versnelde toewijzing.

⁴⁰ De bijlagen bij het kaderbesluit sociale huur bevatten bijvoorbeeld tegenstrijdige bepalingen over het aanrekenen van de kosten van de plaatsbeschrijving aan de huurder: volgens artikel 3 van de typehuurovereenkomst (bijlage I van het kaderbesluit) dient de huurder de helft van de kosten van de plaatsbeschrijving te dragen; anderzijds worden deze kosten niet opgenomen in de (in principe limitatieve) lijst van kosten ten laste van de huurder (bijlage III van het kaderbesluit).

⁴¹ Voor de sociale huisvestingsmaatschappijen geeft het *Draaiboek prestatiebeoordeling SHM's* wel duiding. Het was gevoegd bij het voorontwerp van erkenningsbesluit, maar zal uiteindelijk door de minister vastgesteld moeten worden.

geving echter niets uitdrukkelijk⁽⁴²⁾. Eist de toezichthouder beslissingen van een beheersorgaan over bv. functiescheidingen of procedures om afwending van middelen te vermijden, dan ervaren de actoren dat als het opleggen van pseudoregelgeving, terwijl de toezichthouder meent slechts de toepassing van regelgeving te eisen.

4.3 Mogelijkheden tot optreden

Bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden

De mogelijkheden tot optreden van de toezichthouder zijn bestuursrechtelijk van aard. Dat neemt niet weg dat de toezichthouder in bepaalde omstandigheden het strafrechtelijk spoor moet activeren⁽⁴³⁾. Bij hun controles op het sociaal huurstelsel hebben de toezichthouders niet alleen de bevoegdheid administratieve maatregelen op te leggen, zij hebben ook de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie⁽⁴⁴⁾.

Mogelijkheden

In principe is de toezichthouder niet afhankelijk van andere overheidsdiensten om corrigerend te kunnen optreden als hij onregelmatigheden vaststelt: hij kan zelf actie ondernemen. In het kader van de nieuwe erkenningsregeling voor de SHM's, zullen de visitatiecommissies bovendien zijn controleresultaten gebruiken om de prestaties van de SHM's te beoordelen, wat kan leiden tot de verplichting een verbeterplan op te maken in het kader van het erkenningsbesluit.

Om het toezicht afdwingbaar te maken heeft de Vlaamse Wooncode de toezichthouder verregaande bevoegdheden toegekend. Zo kan de toezichthouder de beheersorganen verplichten te beraadslagen over een door hem bepaald punt, beslissingen van beheersorganen schorsen en vernietigen, administratieve geldboetes opleggen na ingebrekestelling en in de plaats treden van de beheersorganen⁽⁴⁵⁾. De mogelijkheden tot optreden verschillen enigszins naargelang de gecontroleerde entiteit en materie (zie bijlage 1). Voorts kan de toezichthouder de minister adviseren bijzondere beslissingen te nemen voor de sociale woonorganisaties, exclusief de VMSW en het VWF. Zo kan hij de minister adviseren de

⁴² Voor de sociale verhuurkantoren raakt interne controle aan het algemeen belang en de controle op de optimale aanwending van subsidies (art. 19 van het BVR van 2 april 2004).

⁴³ Iedere ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings (art. 29 van het Wetboek van Strafvordering).

⁴⁴ Wooncode, art. 102bis, §2.

⁴⁵ Voor deze laatste maatregel werden nog geen uitvoeringsmaatregelen vastgesteld; de toezichthouder heeft evenmin al gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling vereist voor deze aangelegenheid geen uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering meer.

erkenning in te trekken⁽⁴⁶⁾ of tot een fusie te verplichten⁽⁴⁷⁾. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling voorziet in nieuwe sancties die de Vlaamse Regering kan opleggen aan SHM's op verzoek van o.a. de toezichthouder, waaronder het verplicht beroep doen op externe bijstand en het uitbesteden van de activiteiten. De toezichthouder kan geen bevel tot regularisatie onder dwangsom opleggen, maar het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling voorziet in de mogelijkheid boetes op te leggen als geschorste of vernietigde beslissingen toch worden uitgevoerd.

Hoewel de regelgeving, behalve de ingebrekestelling als enige vorm van zachte handhaving, vooral voor hardere bestuurlijke handhaving opteert, maakt de toezichthouder ook beperkt gebruik van oneigenlijke bestuurlijke handhaving of zachte handhaving. Zo vestigt hij op grond van de agenda's van de vergaderingen van een beheersorgaan op voorhand wel eens de aandacht van de actor op bepaalde verplichtingen of regelgeving. De actor kan zijn beslissing dan nog bijstellen. Na de beslissing is er, mede door de korte termijn voor schorsing, nog weinig ruimte, voor zachte handhaving. Specifiek m.b.t. het boekhoudbesluit voor de SHM⁽⁴⁸⁾ zal de toezichthouder op vraag van de minister in een eerste periode in principe "flankerend" optreden i.p.v. vermanend en sanctionerend, aldus het agentschap.

Na een inspectiebezoek is zachte handhaving de regel: de toezichthouder bezorgt de actor zijn verslag met een lijst van te ondernemen acties en de termijn waarbinnen zij moeten plaatsvinden (doorgaans één of twee maanden). Als de actor deze acties niet uitvoert, stuurt de toezichthouder aanmaningen en, vervolgens, een eventuele ingebrekestelling. Hij vraagt de actor ook altijd het inspectieverslag voor te leggen aan het beheersorgaan, zodat een beroep gedaan wordt op de verantwoordelijkheidszin van de bestuurders. Ook het niet of niet tijdig bezorgen van bestuursdocumenten (agenda's en notulen) geeft achtereenvolgens aanleiding tot een herinnering, een ingebrekestelling en een boete.

De Vlaamse Regering heeft de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot optreden die het decreet voorziet, alleen voor de SHM's, SVK's en huurdersbonden nader uitgewerkt in een besluit, dus niet voor de VMSW, het VWF en de lokale besturen. Dat besluit, het toezichtbesluit,

⁴⁶ Het departement blijft verantwoordelijk voor de erkenningen van de SHM's. Het zal zich daarvoor in de toekomst vooral baseren op de bevindingen van de visitatiecommissie, die globale beoordelingen van een SHM opmaakt. Niettemin kan ook de toezichthouder voorstellen op grond van zijn controlebevindingen een erkenning in te trekken.

⁴⁷ De Raad van State acht deze maatregel onverenigbaar met de vrijheid van vereniging (Stuk 654 (1996-1997) – Nr. 1).

⁴⁸ MB van 29 oktober 2010 tot nadere invulling van de regels inzake de indeling van de verrichtingen in de financiële administratie, de boekhoudkundige waarderings- en rubriceringsregels, de financiële rapportering aan de Vlaamse overheid en de boekhoudkundige organisatie van de sociale huisvestingsmaatschappijen (BS 10 februari 2011).

bevat geen nadere regeling van de wijze waarop de toezichthouder in de plaats kan treden van een beheersorgaan. Het bevat wel een duidelijke procedureregeling voor het beboeten van een actor die een inbreuk handhaaft waarvoor hij in gebreke is gesteld (*voortzetting*). Het regelt echter niet expliciet de beboeting van een actor die een gelijkaardige inbreuk pleegt als die vermeld in een ingebrekestelling (*herhaling*), hoewel de Wooncode daarin voorziet. De toezichthouder past in deze gevallen zoveel mogelijk de procedure voor voortzetting analoog toe, maar dat leidt niet altijd tot een bevredigend resultaat⁽⁴⁹⁾. Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling beperkt de materies die de Vlaamse Regering nog moet regelen⁽⁵⁰⁾.

Beperkingen van het systeem

De mogelijkheid beslissingen te schorsen of te vernietigen stuit op enkele praktische bezwaren:

- De termijn om een beslissing te schorsen is bijzonder kort (twee dagen), zeker voor meer complexe beslissingen zoals overdrachten⁽⁵¹⁾.
- Een schorsing of vernietiging kan verregaande negatieve gevolgen hebben voor onschuldige derden (bv. bij de schorsing of vernietiging van de gunning van een overheidsopdracht of de toewijzing van een huurwoning). De toezichthouder eist in de regel immers het herstel van de bestaande toestand.
- De vervaltermijnen waarbinnen de toezichthouder kan optreden zijn niet op elkaar afgestemd: de schorsingstermijn start bij de kennisname door de toezichthouder van de genomen beslissing, terwijl de vernietigingstermijn start bij het nemen van de beslissing door de actor. Dat is problematisch als de toezichthouder pas na de vernietigingstermijn kennis kan nemen van een beslissing.

Voor dat laatste probleem, alsook voor het feit dat de toezichthouder niet zelfstandig kan optreden tegen de koepel van de huurdiensten (VOB) en de EKM's, biedt het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling een oplossing.

De mogelijkheid te vernietigen binnen de twintig dagen, zonder voorafgaandelijke schorsing binnen de twee dagen, veroorzaakt onzekerheid

⁴⁹ De toezichthouder houdt zich voor het beboeten van herhaling ook aan de termijn van drie maanden (naar analogie met de termijn voor voortzetting), maar voor sommige overtredingen (bv. inbreuken op de regelgeving overheidsopdrachten) is die termijn te kort.

⁵⁰ De Vlaamse Regering dient nog de termijn te bepalen waarbinnen een actor een verweerschrift moet indienen tegen de ingebrekestelling die een boete voorafgaat, en de procedure vast te stellen volgens dewelke de toezichthouder beslissingen van de EKM's kan schorsen en vernietigen, voor zover die beslissingen geen betrekking hebben op het toestaan van sociale leningen.

⁵¹ Veel schorsingen kunnen dan ook gezien worden als vragen om bijkomende inlichtingen (precieze inhoud van beslissingen, motivering, financiële weerslag, ...).

bij de actoren: zij lopen het risico dat een al uitgevoerde beslissing later alsnog vernietigd wordt. De toezichthouder treedt weliswaar uitzonderlijk nog op na het verloop van de schorsingstermijn. In een geresponsabiliseerde omgeving weten de actoren echter wanneer hun beslissingen de toets van het toezicht kunnen doorstaan, aldus het agentschap.

Gelijke behandeling

De toezichthouder heeft intern maatregelen getroffen voor een gelijke behandeling van alle actoren. Zo is het de regel dat een toezichthouder bij een schorsing of vernietiging vooraf overlegt met de betrokken interne cel (zie verder 5.1) of een collega. Wegens de korte termijnen treden de toezichthouders soms zonder overleg op als een zaak duidelijk is (bij een duidelijke regelgeving of precedents). Overigens zet de interne cel die een bepaalde materie van nabij opvolgt, de toezichthouder soms tot optreden aan⁽⁵²⁾.

Een intern boetecomité adviseert in overleg over de opportuniteit van het opleggen van een boete en de grootte ervan. Voor de bepaling van de boetegrootte stelt het toezichtbesluit overigens zelf al beoordelings-elementen voorop.

De actoren pleiten voor meer maatwerk, meer oog voor de finaliteit en een andere invulling van de afweging van het algemeen en de particuliere belangen bij beoordelingen:

- De maatregelen zouden meer rekening moeten houden met de mogelijkheden van de actor: een beperkt bestaaf SVK moet bv. op grond van prioriteiten een groeitraject kunnen doormaken naar hetzelfde niveau als van een grote SHM⁽⁵³⁾.
- Bij de beoordeling van concrete gevallen zou de geest van de regelgeving, met name de sociale finaliteit van de activiteiten van de organisaties en het beleid, boven de letterlijke formulering van detailregels moeten gaan. Immers, de regelgeving kan niet alles voorzien. Volgens het agentschap komt de sociale finaliteit juist tot uitdrukking in de regelgeving en zijn interpretaties alleen bij onduidelijke regelgeving aan de orde.

De verwachtingen van de belanghebbenden zullen wellicht altijd een bron van spanningen blijven. De problematiek van de versnelde toewijzingen van sociale woningen wegens bijzondere sociale omstandigheden kan dit illustreren: volgens de SHM's aanvaardt de toezichthouder te weinig soepel de bijzondere sociale omstandigheden die zij in aanmerking nemen bij een versnelde toewijzing. De toezichthouder heeft in 2009 nochtans minder dan tien van de vierhonderd gerapporteerde ver-

⁵² Eenvormigheid wordt ook nagestreefd in de controlemethodiek (zie 5.2).

⁵³ Het erkenningsbesluit voor de SHM's voorziet voor tekortkomingen die de visitatiecommissie vaststelt, in de eerste plaats, voor andere maatregelen, in een verbetertraject onder impuls van de SHM.

snelde toewijzingen vernietigd. De ombudsman stelde in zijn jaarverslag dan weer dat de toezichthouder de versnelde toewijzingen ontoereikend controleert.

Controles, ook die van de toezichthouder, hebben hun beperkingen. De toezichthouder kan niet alles controleren: een doorgedreven controle van alleen al de versnelde toewijzingen is arbeidsintensief, doordat ze gebaseerd zijn op particuliere, bijzondere omstandigheden. Voorts wordt een dergelijke controle logischerwijze voorafgegaan door een controle op de kandidatenlijsten, zoals inderdaad ook uitgevoerd werd door de toezichthouder in 2009.

De toezichthouder volgt de versnelde toewijzingen nu systematisch langs de notulen op. Bij zijn inspectieonderzoeken naar de toewijzingen die in het voorjaar van 2010 startten, heeft hij ook aandacht voor de wijze waarop de SHM's in het recente verleden gebruik maakten van hun mogelijkheden af te wijken van de normale toewijzingsregels. Deze evaluatie zal mee bepalen hoe de toezichthouder in de toekomst de beslissingen tot afwijking van de SHM's zal opvolgen.

Beroepsmogelijkheden van de actoren

Tegen de schorsings- en vernietigingsbeslissingen kunnen de beheersorganen beroep aantekenen bij de Vlaamse minister bevoegd voor huisvesting, aldus de Vlaamse Wooncode. Tegen diens beslissing is nog beroep mogelijk bij de Raad van State. Een dergelijk systeem garandeert een daadwerkelijk correctief traject onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de beroepsprocedure niettemin kampt met een aanvaardingsprobleem. De actoren vrezen dat het departement – dat de beslissingen in beroep voor de minister voorbereidt – te veel rekening houdt met het standpunt van de toezichthouder en verkiezen een systeem waarbij ook hun vertegenwoordigers minstens deelnemen aan de voorbereiding van de beslissingen in beroep. Nochtans blijkt in de praktijk dat het departement en het kabinet zich een eigen oordeel vormen over het voorgelegde geschil en dat de argumenten van de toezichthouder daarbij niet altijd doorslaggevend zijn.

Tegen de administratieve geldboetes is geen beroep bij de minister mogelijk. Boetes zijn in principe bedoeld voor ernstige gevallen, zoals een inbreuk op de erkenningsvoorwaarden na een ingebrekestelling handhaven of herhalen. In 2009 legde de toezichthouder de meeste boetes op wegens het niet of laattijdig bezorgen van bestuursdocumenten (agenda's en notulen): het toezicht belemmeren vormt immers een inbreuk op de erkenningsvoorwaarden van de actoren. Boetes worden

altijd voorafgegaan door de ingebrekestelling⁽⁵⁴⁾ die de Wooncode vereist en die op zich vaak volgt op een herinnering of aanmaning. Tegen ingebrekestellingen is verweer mogelijk bij de toezichthouder zelf.

4.4 Activiteiten in 2009

In de eerste helft van 2009 waren nog een aantal toezichthouders in opleiding. Daardoor werkte de dienst nog niet echt op volle kracht. In 2009 woonden de toezichthouders 117 bestuursvergaderingen van actoren bij, meestal om vooral de algehele bestuurlijke organisatie en het beslissingsproces te evalueren, maar soms ook in functie van de agenda of aanslepende problemen bij bepaalde actoren. Voor het overige volgde de toezichthouder de beslissingen op langs de bestuursdocumenten (notulen). Zowel voor de SHM's als voor de SVK's definieerde hij risico's, die hij systematisch langs de notulen opvolgde. Voor de SHM's ging het in de eerste plaats om de aanwerving en verloning van de directeurs, studiereizen, zitpenningen en verhuringen buiten het sociaal huurstelsel. Voor de SVK's was vooral de inhuring van de woningen een aandachtspunt. De toezichthouder heeft in 2009 beslissingen in 107 gevallen geschorst en in 89 gevallen vernietigd⁽⁵⁵⁾. De meeste schorsingen en vernietigingen hadden betrekking op zitpenningen⁽⁵⁶⁾ (respectievelijk zeventien en vijftien) en op de toewijzing van huurwoningen (respectievelijk zeventien en twaalf), hoewel dit laatste in 2009 geen bijzonder aandachtspunt was⁽⁵⁷⁾. Een meer gedetailleerd overzicht biedt tabel 1 van bijlage 2.

De toezichthouders voeren ook inspecties uit bij de sociale woonactoren. In 2009 ging het om 268 plaatsbezoeken⁽⁵⁸⁾. De financiële toezichthouders inspecteerden in de eerste jaarhelft de EKM's op de naleving van de erkenningsvoorwaarden. De SVK's controleerden zij op een aantal financiële aspecten⁽⁵⁹⁾ en een aantal elementen van interne controle. De financiële inspecties van de SHM's vingen aan in de tweede jaarhelft (boekjaar 2008). Daarbij bekeken de toezichthouders ook elementen

⁵⁴ Het ontwerp tot wijziging van de toezichtregeling voorziet nu ook de mogelijkheid van een geldboete –zonder ingebrekestelling– wanneer een geschorste of vernietigde beslissing toch wordt uitgevoerd.

⁵⁵ Het gaat daarbij niet noodzakelijk om dezelfde gevallen. Enerzijds herzielt de actor na de schorsing soms zijn beslissing of bezorgt hij bijkomende informatie, waardoor geen vernietiging volgt. Anderzijds gaat aan een vernietiging niet altijd een schorsing vooraf: in sommige gevallen is de onrechtmatigheid van de beslissing zo evident, dat ze niet eerst geschorst dient te worden.

⁵⁶ Inbreuken op de bepalingen van het ministerieel besluit van 22 oktober 2008 tot bepaling van nadere regels met betrekking tot de interne beheersaspecten en de onroerende transacties van de sociale huisvestingsmaatschappijen.

⁵⁷ Het ging dan ook meestal over versnelde toewijzingen, schrappingen uit het register, weigeringen, ... Slechts eenmaal betrof de vernietiging een *gewone* toewijzing.

⁵⁸ Ook de interne cellen (zie verder 5.1) droegen in belangrijke mate bij tot deze vorm van toezicht: zij controleerden bv. de interne huurreglementen, onderzochten de noodzaak van huurprijsinspecties, voerden een algemene balanscontrole uit, volgden de (beslissingen inzake) overheidsopdrachten op, enz.

⁵⁹ Vooral de financiële verslaggeving in het kader van de subsidieverantwoording.

van interne controle en de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Ook de huurachterstand en de verrekening van de vermindering van de onroerende voorheffing werden gecontroleerd. De inspecties van de toezichthouders op verhuring en overdrachten hadden zowel bij de SHM's van de huursector, als bij de SVK's vooral betrekking op de inschrijving van kandidaat-huurders en op de kandidatenregisters. Bij enkele SHM's vonden ook inspecties plaats van de toewijzingsprocedure, de huurprijzen en de huurlasten⁽⁶⁰⁾. Bij enkele SHM's van de koopsector bekeken de toezichthouders de inschrijvingen, registers en toewijzingsprocedure.

Zowel de opvolging van de bestuursvergaderingen als de inspectiebezoeken kunnen aanleiding geven tot ingebrekestellingen en administratieve boetes. In 2009 stelde de toezichthouder de actoren zeventig maal⁽⁶¹⁾ in gebreke. In zeven gevallen volgde op de ingebrekestelling een administratieve boete wegens handhaving van de inbreuk of herhaling ervan binnen de drie maanden⁽⁶²⁾. De voornaamste reden voor de ingebrekestellingen en boetes was het niet bezorgen van bestuursdocumenten (zeventien ingebrekestellingen en drie boetes). Twee SVK's kregen een boete voor onregelmatigheden in de subsidieaanvraag (woningen ten onrechte als subsidiabel opgegeven). De andere boetes betroffen (herhaalde) overtredingen van de wetgeving op de overheidsopdrachten en aanslepende problemen met de kandidaatregisters. De opgelegde boetes varieerden van 1.000 tot 3.000 EUR. Tabel 2 van bijlage 2 overziet de ingebrekestellingen en de opgelegde boetes in meer detail. Wanneer voor gelijksoortige overtredingen verschillende boetebedragen werden bepaald, leek dat gerechtvaardigd: de SVK's kregen een boete in verhouding tot het aantal woningen waarvoor zij ten onrechte subsidie hadden gevraagd – en dat werd hen ook expliciet meegedeeld. De boetebepaling voor het uitblijven van bestuursdocumenten hield rekening met precedentes⁽⁶³⁾ en, vooral, met de aard van de overtreding (bv. het niet binnen de termijn van de ingebrekestelling bezorgen van de daarin opgevraagde notulen tegenover nieuwe overtredingen na de ingebrekestelling).

4.5 Conclusies

De Wooncode biedt de toezichthouder voldoende mogelijkheden om relevante informatie in te zamelen en op te treden. Toch beperken een aantal tekortkomingen zijn slagvaardigheid:

⁶⁰ De betrokken SHM's, beperkt in aantal, werden geselecteerd op grond van aanwijzingen van mogelijke problemen.

⁶¹ In 24 gevallen ging het wel om EKM's die door het departement werden in gebreke gesteld op basis van het onderzoek van de toezichthouder naar het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.

⁶² Vijf boetes voor een SHM (waarvan twee voor eenzelfde SHM voor onderscheiden inbreuken) en twee voor een SVK.

⁶³ Bij de aanvang volgde niet voor iedere overtreding m.b.t. het bezorgen van bestuursdocumenten onmiddellijk een ingebrekestelling.

- De normen waaraan hij dient te toetsen, zijn niet allemaal uitgewerkt of eenduidig. Dat is voor de SHM's onder meer het geval voor uitvoeringsregels voor de verhuring van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen.
- Uitvoeringsmaatregelen van de Vlaamse Regering hebben nog niet alle decretale interventiemogelijkheden nader geregeld, onder meer die tegenover de VMSW, het VWF en de lokale besturen.
- De termijn om beslissingen te schorsen is zeer kort.

De middelen en sancties hebben een louter correctief karakter. De toezichthouder probeert weliswaar ook stimulerend op te treden. Hij heeft interne beheersingsmaatregelen genomen om de individuele toezichthouders op uniforme wijze te doen omgaan met hun interventiemogelijkheden. Voor de zwaarste sancties, de intrekking van de erkenning of de verplichting tot fusie, blijft de minister bevoegd.

Ook het verweer van gecontroleerde actoren kent beperkingen: tegen schorsingen en vernietigingen kunnen zij beroep aantekenen, maar tegen administratieve geldboetes niet.

5 Professionaliteit

Om zijn taak goed te kunnen uitvoeren, moet de toezichthouder over voldoende deskundig personeel en aangepaste werkmethodes beschikken. Professioneel toezicht vereist behalve juridische en financiële kennis, onder meer ook zicht op de eigenheid van de sector en controlemethodieken in het algemeen.

5.1 Deskundigheid van het personeel

Vereisten die de Vlaamse Regering stelde

Bij de oprichting van het agentschap Inspectie RWO verantwoordde de minister de groepering van de inspectie- en toezichtfunctie in één organisatie door erop te wijzen dat deze taken een eigen deskundigheid vereisen⁽⁶⁴⁾. De minister achtte financiële en organisatorische audit-capaciteiten, boekhoudanalyse en juridische competenties noodzakelijk. Het BVR van 14 september 2007 bepaalt de aanstellingsvoorwaarden voor de toezichthouders: ze moeten ambtenaren van niveau A zijn met een zekere ervaring. Het toezichtbesluit staat toe dat de toezichthouder zich bij zijn activiteiten laat bijstaan door een deskundige die niet de hoedanigheid van toezichthouder hoeft te hebben. De Vlaamse Regering heeft dus aangepaste eisen aan de deskundigheid van het personeel gesteld.

Uitwerking door het agentschap

Op basis van zijn processen heeft het agentschap Inspectie RWO een personeelsplan opgesteld. Daarbij identificeerde het de vereiste competenties voor zowel de toezichthouders, als voor de personeelsleden in de binnendienst. Naast het afdelingshoofd telt de afdeling toezicht van het agentschap niet alleen zeventien toezichthouders, maar ook 24 personeelsleden in de binnendienst, onderverdeeld in zeven gespecialiseerde cellen. Die cellen ondersteunen de toezichthouders inhoudelijk (uitwerking van een vademecum, toelichting bij nieuwe regelgeving, ...) en organisatorisch (bewaking van de uniformiteit, opmaak van instructies, ...).

Het agentschap stelde een functiebeschrijving voor toezichthouders op, na analyse van de taken, opdrachten en bevoegdheden van een toezichthouder.

⁶⁴ Nota aan de Vlaamse Regering bij het oprichtingsbesluit van het agentschap.

Een deel van de toezichthouders werkte voor zijn indiensttreding bij het agentschap Inspectie RWO voor de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, in functies die aansloten bij die van de toezichthouders. De competentie die zij daar verwierven, ging dus niet verloren. Het agentschap rekruteerde nieuwe toezichthouders langs een specifiek examen, dat toeliet kandidaten aan te trekken met verschillende competenties, in het bijzonder juridisch-administratieve en financiële, en bijzondere attitudes, waaronder weerbaarheid. Voor hun aanstelling als toezichthouder volgden de nieuwe personeelsleden een opleiding van ten minste een jaar. Tijdens die opleiding liepen ze stage in de gespecialiseerde cellen van de binnendienst en kregen ze onderricht op maat over, onder meer, verhuring, beheer, overdrachten, overheidsopdrachten, financiën, rapporteren in verslagen en PV's. De afdeling Toezicht inventariseerde de verdere vormingsbehoeften van zijn personeelsleden.

Voor iedere onder toezicht staande organisatie stelde het agentschapshoofd een hoofdtoezichthouder en een tweede toezichthouder aan⁽⁶⁵⁾: een van hen gespecialiseerd in verhuring en overdrachten, de andere meer financieel georiënteerd. De hoofdtoezichthouder volgt in beginsel - deels in samenspraak met de binnendiensten - de agenda's en notulen van de actor op en treedt zo nodig op (schorsen, vernietigen, ...)⁽⁶⁶⁾. De inspecties worden onder de toezichthouders verdeeld op grond van hun specialisatie.

Door zijn inbedding in een agentschap dat alle controletaken van het beleidsdomein centraliseert, kan de toezichthouder vrij vlot een beroep doen op personeel met bijzondere specialisaties (wooninspecteurs, stedenbouwkundige inspecteurs, architecten, ...).

Het agentschap heeft dus passende maatregelen genomen om over deskundig personeel te beschikken. De toezichthouder of het agentschap namen echter niet structureel deel aan kennisuitwisseling met andere toezichtdiensten, wat nochtans ook de deskundigheid kan verhogen. Zo namen de toezichthouder of het agentschap niet deel aan de activiteiten van de werkgroep inspectie van het netwerk voor management in de Vlaamse overheid (MOVI), waarvan het agentschap overigens geen lid was. In zijn antwoord stelde het agentschap dat het ondertussen lid geworden is van MOVI.

⁶⁵ In zijn antwoord stelde het agentschap dat overwogen wordt om hiervan af te stappen.

⁶⁶ Alle toezichthouders kunnen in beginsel bij alle actoren optreden. Dat is ook nodig, gelet op de korte termijnen daarvoor.

5.2 Werkmethodes

Planning van de activiteiten

Sinds 2009 plant de toezichthouder zijn activiteiten in jaarplannen, die steunen op risicoanalyse. Hij bezorgt die planning aan de minister en laat daarbij ruimte voor accenten die de minister wil aanbrengen, en voor ad hoc opdrachten. De toezichthouder stelt dat de minister als het ware een positief injunctierecht heeft ten opzichte van de toezichthouder, voor zover dat de normale werking en de uitvoering van de geplande activiteiten niet al te zwaar hypothekeert. De toezichthouder beschikt niet over een uitgeschreven meerjarenplanning, maar daarvan zal vanaf 2011 werk gemaakt worden, aldus het agentschap.

Een planning op grond van risicoanalyse leidt ertoe dat de toezichthouder vooral die verrichtingen grondig controleert waarvan hij meent dat ze tot onregelmatigheden aanleiding kunnen geven, rekening houdend met de capaciteit en de finaliteit van het toezicht. De finaliteit van het toezicht is volgens de toezichthouder eerst en vooral de financiële gewestelijke steun aan de sector aan de doelgroep ten goede doen komen volgens de modaliteiten die de regelgeving bepaalt⁽⁶⁷⁾, en voorts een bijdrage leveren aan de professionalisering van de sector. De capaciteit van het toezicht wordt beïnvloed door:

- ervaring (in de aanvangsfase ging bijvoorbeeld veel aandacht naar de actoren waarmee de toezichthouder al het meest vertrouwd was: de SHM's);
- de beschikbaarheid van gegevens (zo ontbreekt vooralsnog een lijst van gemeentelijke sociale huisvestingsprojecten);
- de complexiteit van de materie (gelet op de opleiding van de toezichthouders lag de nadruk in 2009 meer op de kandidatenregisters dan op de eigenlijke toewijzingen⁽⁶⁸⁾).

Capaciteitsbeperkingen kunnen er dus toe leiden dat sommige aspecten die gevoelig zijn voor onregelmatigheden toch ongecontroleerd blijven of in ieder geval niet van bij de aanvang werden gecontroleerd.

De risicoanalyse identificeert vooral algemene risico's per soort actor. De toezichthouder wil op termijn voor elke individuele actor een risico-profiel opstellen om een gedifferentieerd toezicht te kunnen houden: de aspecten die hij nauwgezet zal opvolgen bij een concrete actor zullen dan onder meer afhangen van de controlebevindingen uit het verleden.

⁶⁷ Zo moet een woningbouwproject dat gesubsidieerd werd met het oog op sociale verhuring, verhuurd worden conform de sociale huurreglementering; een SVK dat subsidies kreeg om een woning onder te verhuren, moet die woning ook daadwerkelijk onderverhuren; enz.

⁶⁸ Hoewel de minister in zijn beleidsbrief 2008-2009 had aangegeven dat de toezichthouder bijzondere aandacht zou besteden aan de toewijzing van sociale woningen en kavels. Het agentschap stelt dat met het toezicht op de toewijzingen werd gestart in 2010 en dat dit ook in 2011 bijzondere aandacht zal krijgen.

De opdracht van de toezichthouder houdt twee wezenlijk verschillende activiteiten in, waarvoor de jaarplanning elk prioriteiten vastlegt:

- Toezicht op de beslissingen van de beheersorganen van de actoren. Daarbij is hij gebonden aan termijnen om op te treden (schorsen en/of vernietigen).
- Periodieke inspecties bij de actoren. Daarbij komen systematisch een aantal aspecten aan bod. Zo gaat het bij financieel gerichte inspecties om aspecten van organisatiebeheersing, boekhouding en jaarrekening. Andere inspecties betreffen bv. inschrijvingen, toewijzingen, huurprijsberekeningen of procedures. Ook de binnendiensten voeren een aantal controles uit die eerder bij die systematische benadering aansluiten (bv. op overheidsopdrachten).

Het systeem van risicoanalyse kwam tot stand met een beperkt formeel overleg met de andere agentschappen in het beleidsdomein (of gecontroleerden). Voorts zou de toezichthouder in de komende periode meer aandacht moeten besteden aan fraude om volledige uitvoering te geven aan het regeerakkoord van 2009. In zijn antwoord stelde het agentschap dat het inzake fraude werk gemaakt heeft van een detectiesysteem op basis van financiële analyse en inzake domiciliefraude een speciaal team heeft aangeduid.

De jaarplanning 2011, die ook rekening zal houden met de evaluatie van het jaarplan 2010, zal de keuze van de te onderzoeken risico's meer motiveren, aldus het agentschap.

Uitvoering van het jaarplan 2009 en evaluatie

Het jaarplan 2009 werd grotendeels uitgevoerd. Een aantal geplande activiteiten liep nog door tot begin 2010. Zo voltooiden de toezichthouders in 2009 niet de evaluatie die zij op het jaareinde van elk van hun actoren dienden te maken om hun toezicht- en controleactiviteiten beter en gericht te kunnen plannen.

De toezichthouder beschikt niet over een tijdsregistratiesysteem dat weergeeft hoeveel tijd hij aan welk soort controle heeft besteed en dat kan worden gelinkt aan de resultaten van die controles. Hij kan dan ook moeilijk aangeven hoe arbeidsintensief de verschillende controles waren. De planning zou daarmee nochtans rekening kunnen houden om met de beschikbare middelen een maximaal resultaat te bereiken. In zijn antwoord stelde het agentschap dat een tijdsregistratiesysteem vanaf 2011 zal worden ingevoerd voor de belangrijkste toezichtstaken.

Uitvoering door de toezichthouders en de binnendiensten

Voor toezicht- en inspectieprojecten ontwikkelt de toezichthouder handleidingen, checklists en sjablonen voor verslagen. Waar nodig organiseert hij interne opleidingen en proefbezoeken om de methodes te testen.

De binnendiensten bereiden vaak de inspectie voor. Zo onderzoekt de cel verhuring bv. of het toewijzingsreglement beantwoordt aan de regelgeving en hoe de huurprijzen zijn berekend. De checklists voor inspectieprojecten zijn gedetailleerd en behandelen elk aspect van de onderzoeksmaterie. Het systematisch gebruik ervan verhoogt de eenvormigheid van de gecontroleerde aspecten en de beoordelingswijze. Het vergemakkelijkt ook de verwerking en opvolging van de resultaten. De ingevulde checklists zijn doorgaans goed onderbouwd met stukken.

De toezichthouders bespreken de problemen bij hun inspectie- en toezichtactiviteiten in dienstvergaderingen. Dat overleg draagt bij tot een eenvormig optreden van alle toezichthouders en afstemming met de interne cellen.

Op basis van de ingevulde checklists stelt de toezichthouder een verslag op, dat de betrokken cellen van de binnendienst nazien. Een coördinator verifieert ook het geheel van het verslag. Na goedkeuring door het afdelingshoofd gaat het inspectieverslag naar de actor.

Rapporteren aan de actoren

De inspectieverslagen geven alle bevindingen weer. Zij duiden vrij gedetailleerd aan waar de praktijk afwijkt van de regelgeving en hoe de actor dit in orde kan brengen.

De inspectieverslagen die de toezichthouder aan de gecontroleerden bezorgt, zijn doorgaans uitgebreid, duidelijk en bruikbaar. De verslagen over de EKM's geven soms alleen een appreciatie, zonder de feiten te hernemen⁶⁹), of onvoldoende kaderende informatie⁷⁰), waardoor ze voor andere belanghebbenden minder bruikbaar zijn.

Volgens hun koepelorganisaties vinden de SHM's de verslagen te uitgebreid en detaillistisch: zij geven te weinig blijk van een zicht op de grote algemene lijnen, maar verliezen zich in vormelijkheden en details.

Tegensprekelijkheid bij en opvolging van inspecties

De toezichthouder bezorgt het inspectieverslag altijd aan de gecontroleerde, die kan reageren op de vaststellingen. Hij vraagt trouwens systematisch om een bespreking van het verslag in de raad van bestuur en volgt langs de notulen op of dat ook geschiedt en hoe de raad van bestuur heeft gereageerd. Het tijdsverloop tussen de inspectie ter plaatse en de bezorging van het verslag bedroeg in 2009 vaak verscheidene

⁶⁹ Bv. een relatief hoog loon, zonder vermelding van het bedrag.

⁷⁰ Zo kan informatie over het aantal leningen dat een kredietmaatschappij in de onderzochte periode toestond, bijdragen tot een betere beoordeling van de gegevens over personeel, kosten en activiteiten.

maanden. Volgens het agentschap was dit o.m. toe te schrijven aan de grondige kwaliteitscontrole in het kader van de opleiding. De detaillistische weergave van de bevindingen, verscheidene maanden na de inspectie, noopte de SHM's bovendien soms opnieuw de feitelijke gegevens uit het verslag te verifiëren. Een enkele keer ontstaat daardoor zelfs betwisting over de feitelijke toedracht: werden bepaalde stukken voorgelegd, volstond de aangevoerde verklaring, enz.? Half juni 2010 was de doorlooptijd beperkt tot ongeveer een maand, waardoor dit soort problemen kan worden vermeden.

De toezichthouder gebruikt een intern dossieropvolgingssysteem, waarin hij alle op te volgen vaststellingen inbrengt. Hij sluit de dossiers daarin af nadat hij heeft vastgesteld dat de actor de gesignaleerde problemen heeft geremedieerd blijkens de beslissingen van de raad van bestuur, rapportering van of briefwisseling met de actor of vaststellingen bij een volgende inspectie ter plaatse. Als de actor geen gevolg geeft aan de opmerkingen, ontvangt hij een herinneringsbrief en eventueel, bij een voldoende ernstig probleem, een ingebrekestelling en een boete.

Als de toezichthouder oordeelt dat zijn vaststellingen ook andere entiteiten in het beleidsdomein tot optreden nopen, bezorgt hij deze entiteiten zijn verslag en de reactie van de gecontroleerde. De toezichthouder volgt zelf ook op welk gevolg andere entiteiten aan zijn verslag geven.

Gebruik maken van andere controleresultaten

De toezichthouder maakt nauwelijks gebruik van het werk van andere controle-instanties ⁽⁷¹⁾. De interne audit van de VMSW licht hem wel in over de processen in dat agentschap. De verslagen van de bedrijfsrevisoren over de jaarrekening zijn volgens de toezichthouder in het algemeen weinig bruikbaar voor de eigen controles.

5.3 Conclusies

De essentiële voorwaarden voor een professioneel toezicht zijn vervuld op het vlak van personeelscompetenties en werkmethodes:

- de toezichthouder beschikt over gekwalificeerd personeel dat zich bijschoolt;
- de uitgevoerde activiteiten passen in een overwogen planning;
- er zijn voorschriften en methodes ontwikkeld voor de uitvoering van de controleactiviteiten en voor een evenwichtige rapportering;
- de controleresultaten worden opgevolgd;
- de tijdigheid van de rapportering aan de individuele actoren is verbeterd.

⁷¹ Zie het hoofdstuk: *Samenwerking*

Er is echter nog ruimte voor verbetering:

- een meerjarenprogramma ontbreekt nog;
- er is nog geen systeem dat toelaat de toezichtresultaten te evalueren in het licht van de bestede controletijd.

6 Samenwerking

Een toezichthouder dient waar mogelijk samen te werken met andere overheidsdiensten en controleorganismen. Die samenwerking kan zich situeren op het vlak van het tot stand komen van regelgeving en de interpretatie van bestaande regelgeving, maar behoort vooral betrekking te hebben op controleactiviteiten. Samenwerking voorkomt dubbele controle en vermindert de last van het toezicht bij de gecontroleerde. Zij kan betrekking hebben op informatiegaring, taakverdeling, uitwisseling van controleresultaten, enz. Zij kan vastliggen in samenwerkingsovereenkomsten of afsprakennota's. Ook met de instanties die onder toezicht staan, kan een vorm van samenwerking aangewezen zijn.

6.1 Samenwerking in het beleidsdomein

Het agentschap Inspectie RWO had contacten met het departement, de VMSW en het agentschap Wonen⁽⁷²⁾ om tot onderlinge afspraken te komen over de uitwisseling van informatie en documenten en de afstemming van de activiteiten. Zo heeft het met het IVA Wonen afgesproken dat de toezichthouder zich voor de SVK's en EKM's toelegt op de controle van de aspecten die het best ter plaatse gecontroleerd kunnen worden.

Ook naar aanleiding van concrete dossiers of onderzoeken heeft de toezichthouder contacten met het agentschap Wonen en het departement. Die contacten gaan onder meer over de interpretatie van de regelgeving en een eventuele verbetering ervan. Zij omvatten ook de overlegging van de inspectieverslagen die een optreden van het departement of het agentschap wenselijk maken.

Toch stellen de toezichthouder en de andere entiteiten in het beleidsdomein onderlinge samenwerkingsproblemen vast op het vlak van informatie-uitwisseling en interpretatie van regelgeving. Voor de toezichthouder is noodzakelijke informatie soms niet beschikbaar (bv. een lijst van alle door het Gewest gesubsidieerde projecten van lokale overheden) of niet in een nuttige vorm. Soms staat de overheidsdienst die over

⁷² Het departement RWO ondersteunt de bevoegde minister bij de voorbereiding van het beleid. Het coördineert onder meer de algemene communicatie-initiatieven. De afdeling Woonbeleid van het departement staat onder meer in voor de advisering van de minister bij de behandeling van de beroepen die actoren bij hem instellen tegen beslissingen van de toezichthouder. Zij behandelt ook de dossiers die te maken hebben met de erkenning van de actoren. Het agentschap Wonen-Vlaanderen volgt onder meer de erkende huurdiensten en erkende kredietmaatschappijen op en verstrekt de geweststeun voor hun werking (subsidies en waarborgen). De VMSW staat in voor de financiering van het programma van de Vlaamse Regering voor sociale woonprojecten, de begeleiding van de actoren tijdens het bouwproces en het beheer van de financiële middelen van de SHM's.

de informatie beschikt, terughoudend tegenover informatiedeling voor toezichtdoeleinden⁽⁷³⁾.

De toezichthouder bezorgt zijn inspectieverslagen, schorsingen en vernietigingen aan het IVA Wonen of het departement, als ze nuttige elementen voor deze entiteiten bevatten of als ze aanleiding zouden kunnen geven tot een optreden van deze entiteiten (bv. ten opzichte van de EKM's).

De interpretatie van regelgeving en de communicatie daarover is in beginsel een taak van het departement. Het sociale huurbesluit bv. is zeer gedetailleerd, maar bevat tegenstrijdigheden, onduidelijkheden en moeilijk toe te passen bepalingen⁽⁷⁴⁾. De toezichthouder verkiest niet a priori een standpunt in te nemen over hoe bestaande regelgeving moet worden toegepast, of al te uitdrukkelijk mee te overleggen over de interpretatie- of toepassingsproblemen. In de regel wacht hij het standpunt van het departement af. Zolang het departement geen duidelijk standpunt heeft ingenomen of gecommuniceerd, kunnen de actoren dus geconfronteerd worden met wisselende interpretaties van de regelgeving naargelang de gewestdienst waarmee ze in contact komen: een antwoord van het departement of de VMSW kan afwijken van de visie die de toezichthouder hanteert bij zijn inspecties of de uitoefening van zijn toezicht. Het delen van beschikbare informatie en gelijklopende interpretaties van regelgeving zou dan ook een verbetering van de werking van de gewestdiensten ten voordele van de actoren opleveren.

De regelgeving regelt de bevoegdheden voor controle op de aanwending van subsidies en de eventuele terugvordering niet altijd eenduidig. Daarover bestaan evenmin concrete, geactualiseerde afsprakennota's tussen de toezichthouder en de andere entiteiten. Zo is de scheidingslijn tussen de eerstelijnscontrole van agentschappen en het departement en de tweedelijnscontrole van de toezichthouder niet altijd scherp. Tot de eerstelijnscontrole behoort de controle op de toekenningsvoorwaarden voor subsidies of andere voordelen, die de inhoudelijk bevoegde diensten die het voordeel hebben toegekend (het IVA Wonen en de VMSW), moeten uitvoeren⁽⁷⁵⁾. De toezichthouder voert ook controle uit op aspecten die ook onder de eerstelijnscontrole kunnen vallen. Zo waarborgt het gewest de terugbetaling van de *funding*⁽⁷⁶⁾ en de gedeeltelijke terugbetaling van daarmee toegekende sociale leningen door EKM's. Daarvoor moeten die leningen wel voldoen aan de reglementaire eisen van de Vlaamse Regering. De toezichthouder (tweedelijns) controleerde de naleving van die eisen, en niet het agentschap dat het voordeel (de ge-

⁷³ Deze diensten argumenteren dat zij de beschikbare informatie niet voor toezichtdoeleinden opvroegen bij de actoren of dat zij niet geassocieerd wilden worden met toezicht.

⁷⁴ Zie ook voetnoot 40.

⁷⁵ VR/2005/0909/Doc 0753

⁷⁶ De EKM financieren hun activiteiten in belangrijke mate met leningen die zij aangaan op de kapitaalmarkt. Het Gewest waarborgt de terugbetaling ervan.

westwaarborg) toekende (eerstelijns). Die aanpak kaderde in de opleiding van de toezichthouders (kennisopbouw), aldus het agentschap.

Hoewel de toezichthouder bevoegd is voor dergelijke controles, zou zijn tweedelijnscontrole moeten kunnen voortbouwen op de eerstelijnscontrole, verder moeten gaan dan een eerstelijnscontrole of andere aspecten betreffen. Het kan in geen geval de bedoeling zijn de eerstelijnscontrole af te bouwen wegens het bestaan van een tweedelijnscontrole. Overigens ontvangt de toezichthouder op dit ogenblik niet systematisch informatie over de toekenning van subsidies waarover hij controlebevoegdheid heeft (bijvoorbeeld de subsidies aan particulieren, verstrekt door het IVA Wonen). Tweedelijnsstoezicht kan wel t.a.v. de begunstigden even omvattend zijn als eerstelijnsstoezicht, stelt het agentschap.

Met de VMSW heeft de toezichthouder afspraken gemaakt over de controle op de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten en op de onroerende transacties. Ook over de uitwisseling van gegevens en het bezorgen van controleresultaten die dienstig kunnen zijn voor de VMSW wordt geregeld overlegd. Contacten tussen de toezichthouder en de VMSW over het register van de kandidaat-kopers bij de SHM's leidden tot een positief resultaat: het programma dat de VMSW samen met de SHM's ontwikkeld had, werd in overeenstemming gebracht met de reglementaire bepalingen.

Dat de VMSW en de toezichthouder als agentschappen onderling dienen samen te werken op voet van gelijkheid, spoort niet met het feit dat de VMSW onder het toezicht van de toezichthouder staat.

6.2 Samenwerking met andere controle instanties

Afspraken met andere controle instanties stoten in de praktijk op enkele principiële en praktische bezwaren, waaronder de onafhankelijkheid, de plicht tot discretie en de finaliteit van de controles van die instanties.

Regeringscommissarissen

De toezichthouder moet volgens de Wooncode ook toezicht uitoefenen op de VMSW, die ook door regeringscommissarissen wordt gecontroleerd. Tussen toezichthouders en regeringscommissarissen zijn nog geen afspraken gemaakt. Waar hem dat relevant lijkt, brengt de toezichthouder de regeringscommissarissen wel op de hoogte van zijn activiteiten en bevindingen. In 2011 zal de toezichthouder een initiatief tot overleg en afstemming nemen, aldus het agentschap.

Inspectie van Financiën

Een deel van de controles die de toezichthouder moet uitvoeren, kan ook de Inspectie van Financiën al hebben uitgevoerd, in het bijzonder de controle op de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrach-

ten naar aanleiding van de toekenning van sommige subsidies. De toezichthouder had daarover gesprekken met de Inspectie van Financiën⁷⁷). De toezichthouder voert minder controles uit op de dossiers die de Inspectie van Financiën al controleerde.

Bedrijfsrevisoren

De SHM's en EKM's dienen een revisor aan te stellen. Sommige revisoren bij EKM's voeren bijzondere controleopdrachten uit ten aanzien van de EKM, waarbij zij aan de hand van een controleleidraad van de koepel attesteren of de kredietmaatschappij opereert volgens de uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering. De toezichthouder heeft nog geen contacten gehad met deze bedrijfsrevisoren. Na de inspecties van de EKM's heeft hij hen wel aangeschreven om hun aandacht te vestigen op een aantal bevindingen die relevant waren voor hun taak.

Interne auditdiensten van actoren

De meeste actoren hebben geen interne auditdienst. De toezichthouder beoordeelt de interne controle van de actoren volledig zelfstandig aan de hand van standaardvragen. Met de cel interne audit van de VMSW heeft de toezichthouder wel contacten gehad, onder meer over de processen in de VMSW. Op zijn vraag om uitgenodigd te worden op de samenkomsten van het auditcomité van de VMSW werd niet ingegaan, aldus het agentschap.

Ombudsman

Met de ombudsman heeft de toezichthouder een protocol onderhandeld over klachtenbehandeling. De ombudsman heeft het protocol nog niet ondertekend, maar de toezichthouder houdt zich er al aan.

6.3 Samenwerking met de actoren

In de loop van zijn opstartjaar (2006) heeft de toezichthouder contact opgenomen met het VOB (de koepel van de SVK's en de huurdersbonden), de koepels van de SHM's en de koepel van de EKM's. In 2008 heeft de toezichthouder ook contacten gehad met de VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw). Deze contactlegging was overeengekomen in de beheersovereenkomst tussen agentschap en minister. In zijn antwoord stelde het agentschap dat ondertussen ook een toelichting over de toezichthouder werd gegeven aan de vereniging van OCMW-secretarissen.

⁷⁷ VR/2007/2906/DOC.0680Ter.

De toezichthouder wil een beperkte invulling geven aan de contacten met de koepels: zij zijn voor hem een gelegenheid om zijn activiteiten toe te lichten en om, in zeer beperkte mate, aanbevelingen mee te delen die relevant kunnen zijn voor een groep van actoren. Met het oog op een zakelijke, neutrale controlerelatie, vindt de toezichthouder immers dat hij voldoende afstand van de gecontroleerden dient te houden.

De koepels van de SHM's, SVK's en huurdersbonden willen daarentegen, ook binnen het bestaand toezichtstelsel, de contacten verruimen tot een vorm van samenwerking en overleg. De contacten zouden volgens de koepels gericht kunnen zijn op een evaluatie van de toezichtwerking; de certificatie door de toezichthouder van, onder meer, handleidingen, modellen en ICT-toepassingen die de koepels ontwerpen voor de actoren; de bespreking van knelpunten bij de interpretatie of toepassing van de regelgeving, enz. Zij vinden het gebrek aan afstemming in het beleidsdomein tussen bv. departement en toezichthouder problematisch.

In zijn antwoord stelde het agentschap dat de toezichthouder een jaarlijks overleg heeft afgesproken met de koepels van de SHM's waarbij het jaarrapport wordt toegelicht en dat het jaarprogramma zou kunnen worden voorgesteld op een ander overlegmoment. Met de koepel van de SVK's en huurdersbonden kan een gelijkaardig overleg worden opgezet, ook al is er nu al informeel overleg via de toezichthouder bij die koepel.

Gedachtewisselingen en communicatie tussen het agentschap en vertegenwoordigers van de actoren kunnen, met respect voor ieders specifieke rol en zonder dat dit een invloed heeft op de verhouding van een individuele toezichthouder met een individuele actor, tot een meerwaarde voor alle betrokkenen leiden. Zo kan de toezichthouder een beter zicht krijgen op de controlelast die hij veroorzaakt. Hij kan zijn controleactiviteiten efficiënter uitvoeren als meer actoren werken volgens systemen waarvan hij zelf de deugdelijkheid heeft vastgesteld op systeemniveau. De actoren krijgen dan weer meer zicht op de verwachtingen van de toezichthouder, zodat de mogelijkheid ontstaat zich vooraf te conformeren. Deze vormen van overleg kunnen het draagvlak voor de controles verhogen.

6.4 Conclusies

Ondanks contacten met het departement RWO, de VMSW en het agentschap Wonen, is er in het beleidsdomein te weinig samenwerking in functie van het toezicht. Samenwerkingsproblemen doen zich dan ook voor op het vlak van informatie-uitwisseling en de interpretatie van de regelgeving. Zo verstrekt het agentschap Wonen de toezichthouder te weinig informatie over zijn subsidiëring en duidt het departement de regelgeving te weinig. Ook over de aflijning van eerstelijns- en tweede-lijnscontrole bestaan geen duidelijke afspraken.

Met andere controle-instanties heeft de toezichthouder weinig contacten of afspraken.

De beheersovereenkomst tussen de minister en het agentschap Inspectie RWO zet de toezichthouder aan tot contacten met de gecontroleerde organisaties en hun koepels, maar de toezichthouder wil afstand houden uit bezorgdheid voor zijn neutraliteit en objectiviteit. Sommige vormen van overleg en samenwerking kunnen nochtans alle betrokkenen ten goede komen.

7 Transparantie

Een degelijke rapportering over de werking van de toezichthouder laat de belanghebbenden, waaronder het Vlaams Parlement, toe de werking van de toezichthouder te beoordelen. Rapportering kan ook bijdragen tot een verdere aanvaarding van het toezicht. Daartoe moet de rapportering ten minste duidelijk maken welke keuzes de toezichthouder bij zijn toezicht heeft gemaakt en wat de resultaten van het toezicht zijn.

Dit hoofdstuk beperkt zich tot de globale informatieverstrekking en rapportering. De rapportering over concrete dossiers aan de individuele actoren of aan de minister is aan bod gekomen in het hoofdstuk *Professionaliteit*.

7.1 Rapportering door de toezichthouder

De toezichthouder heeft zijn activiteiten en methodes in 2007 toegelicht in de parlementaire commissie. Daarbij beklemtoonde hij dat de toezichthouders niet alles kunnen controleren en waarop de gemaakte keuzes op dat ogenblik (2007) gebaseerd waren⁽⁷⁸⁾. Op 26 mei 2010 heeft hij zijn jaarrapport 2009 in de parlementaire commissie voorgesteld⁽⁷⁹⁾.

De beheersovereenkomst 2008-2010, die overigens alleen door het agentschap ondertekend werd, verplicht het agentschap Inspectie RWO jaarlijks te rapporteren aan de minister. Het agentschap, waarvan de diensten van de toezichthouder een onderdeel zijn, moet een voorstel van ondernemingsplan, een ontwerp van jaarverslag en een evaluatierapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst aan de minister bezorgen. In 2010 heeft het een uitvoeringsrapport gemaakt over de uitvoering van de beheersovereenkomst in 2009. De informatie in die uitvoeringsrapportering is maar in beperkte mate nuttig, omdat het aantal genormeerde indicatoren, die een degelijk beeld zouden kunnen geven van de te bereiken organisatiedoelstellingen, beperkt is. Dat is overigens wel bij meer agentschappen het geval⁽⁸⁰⁾.

Behalve rapportering op agentschapsniveau, is er ook rapportering aan de minister door de toezichthouder zelf:

- De toezichthouder deelt zijn jaarplanning mee⁽⁸¹⁾, maar beschikt niet over een uitgeschreven meerjarenplanning⁽⁸²⁾.

⁷⁸ Stuk 1167 (2006-2007) – Nr. 1.

⁷⁹ Stuk 603 (2009-2010) – Nr. 1.

⁸⁰ Zie het laatste hoofdstuk van de rapporten van het Rekenhof over de uitvoeringsrapportering van de beheersovereenkomsten (bv. Stuk 37-F (2009-2010) - Nr. 1).

⁸¹ Sommige instanties maken hun planning openbaar, bv. de milieu-inspectie.

⁸² Zie ook het hoofdstuk: *Professionaliteit*.

- Hij heeft een eerste jaarrapport, over het werkingsjaar 2009, opge maakt in maart 2010⁽⁸³⁾. Het gaat uitgebreid in op de uitgevoerde controleactiviteiten en -resultaten en heeft het beknopt ook over de gehanteerde toezichtmethodes en de selectie van controleactiviteiten. Het rapport verwijst alleen naar de beleidsdoelstellingen van de huidige minister, hoewel het agentschap in 2009 ook een half jaar functioneerde onder de vorige minister. Volgens het jaarrapport waren de acties in hoofdzaak gericht op een verdere professionalisering, sensibilisering en responsabilisering van de beheersorganen van de woonactoren.

De toezichthouder maakt slechts in zeer beperkte mate duidelijk welke concrete beoordelingscriteria hij hanteert bij het toezicht op beslissingen waarvoor de actor een zekere autonomie heeft (bv. beheersbeslissingen). Dat verhoogt de kans dat de door de toezichthouder gewenste toestand alleen door individuele, correctieve acties op initiatief van de toezichthouder zelf gerealiseerd wordt, i.p.v. ook op basis van zelfcorrectie door de actoren. Het jaarverslag 2009 geeft alleen voor studiereizen aan welke factoren de toezichthouder concreet bij zijn beoordeling betreft. In zijn antwoord stelt het agentschap dat het voorstander is van formele criteria, vastgesteld bij besluit, boven richtinggevende pseudo-regels.

Het aangekondigde vademecum, dat elke organisatie duidelijk zou maken wat de toezichthouder controleert en welke documenten hij nodig heeft, is nog niet gepubliceerd. Wel neemt de informatie die de toezichthouder publiceert op de website RWO, sinds het begin van 2010 gestaag toe. De publicatie van een vademecum met duiding over werking, statuut, enz. zou in 2011 mogelijk zijn, aldus het agentschap.

7.2 Rapportering door de minister

Informatiebronnen van de minister

De minister is voor zijn kennis en evaluatie van de werking van de toezichthouder in eerste instantie afhankelijk van de informatie die de toezichthouder hem aanlevert. Daarbuiten kunnen ook de contacten met vertegenwoordigers van de gecontroleerde instanties hem nuttige informatie bezorgen over de werking van de toezichthouder en de wijze waarop de betrokken actoren die ervaren.

Ook externe audits kunnen de minister nuttige informatie geven. De beheersovereenkomst voorziet in het kader van het kwaliteitsbeleid in de uitvoering van tweejaarlijkse externe financiële en kwaliteitsaudits in het agentschap. Tot nu toe vond een dergelijke audit nog niet plaats. De Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) heeft het stappen-

⁸³ De belanghebbenden konden dat vanaf eind mei 2010 consulteren op de website van de toezichthouder; het werd ook voorgesteld in de parlementaire commissie.

plan van het agentschap ter verbetering van de organisatiebeheersing⁽⁸⁴⁾ geëvalueerd in zijn rapport van 26 februari 2010. Dat stappenplan bood volgens IAVA op dat ogenblik onvoldoende garanties op het gewenste maturiteitsniveau tegen eind 2010. Volgens het agentschap was het voornaamste probleem de aantoonbaarheid van de ondernomen acties.

Informatieverstrekking door de minister

De minister kan aan het Vlaams Parlement informatie verstrekken over het systeem en de activiteiten van de toezichthouder naar aanleiding van regelgevende initiatieven, zijn beleidsnota's en -brieven, de toelichtingen bij de begroting, specifieke parlementaire vragen en de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst:

- De decreten die de activiteiten van de toezichthouder regelen, geven de toezichthouder veel vrijheid bij de bepaling van het object en de aard van het toezicht. De memories van toelichting besteden geen aandacht aan de finaliteit of de beleidsdoelstelling van dat toezicht. Die aspecten komen slechts indirect aan bod in de omschrijving van de bevoegdheden. De memories hebben alleen aandacht voor organisatorische aspecten⁽⁸⁵⁾ en de afdwingbaarheid van het toezicht.
- De beleidsdocumenten geven evenmin veel inzicht in de beleidsdoelstelling van het toezicht. In haar beleidsnota 2009-2014 kadert de minister het toezicht in de verhoging van de performantie van de woonactoren, waarvoor zij ook andere maatregelen aankondigde. Het toezicht op de naleving van de regelgeving komt volgens de minister tegemoet aan de verwachtingen van de mensen en het toezicht op de correcte toepassing van de reglementering en op de behoorlijkheid van bestuur zal ook bijdragen tot de verdere professionalisering, performantie en responsabilisering van de woonactoren⁽⁸⁶⁾.
- De toelichting per programma bij de begroting 2010 legt geen uitdrukkelijk verband tussen het agentschap Inspectie RWO en de toezichthouder voor de sociale huisvesting. Ze omschrijft de taken van het agentschap als een wettigheidscontrole en somt de mogelijkheden van optreden op.
- De antwoorden van de minister op parlementaire vragen zijn meestal gericht op één aspect van het toezicht of het toezicht komt er slechts zijdelings in aan bod. Zij stellen niet altijd duidelijk of de minister ver-

⁸⁴ Artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

⁸⁵ Bv.: de toezichtfunctie diende uit de VMSW gelicht te worden omdat dit een financierend en ondersteunend agentschap werd, het toezicht moest uniform worden.

⁸⁶ De minister verwijst daarbij naar een passage uit het regeerakkoord: *De toezichthouders van de IVA Inspectie moeten zich in de eerste plaats concentreren op het opsporen en voorkomen van fraude en wanbeheer bij de sociale woonactoren en de correcte naleving van de regelgeving voor het wonen. Het uitoefenen van het toezicht mag er niet toe leiden dat de doorlooptijden van dossiers structureel vertraagd worden, zeker niet ten gevolge van een te restrictieve interpretatie van de regelgeving.*

wijst naar controlemogelijkheden en -bevoegdheid, of naar de daadwerkelijk uitgevoerde controles en hun reikwijdte.

- De minister heeft nog niet gerapporteerd over de uitvoering van de beheersovereenkomst in de jaren 2008 en 2009.

7.3 Conclusie

De toezichthouder is vrij transparant over zijn werking in de planning die hij aan de minister bezorgt en in zijn jaarverslag, dat hij aan de minister en het Vlaams Parlement bezorgt. Toch is de transparantie om enkele redenen niet volledig:

- De Vlaamse Regering heeft de finaliteit van het toezicht bij de aanpassingen van de Wooncode onvoldoende aangegeven.
- De minister heeft nog niet gerapporteerd aan het parlement over de uitvoering van de beheersovereenkomst.
- De toezichthouder deelde in zijn planning en jaarverslag weinig mee over zijn methodes en beoordelingscriteria en verduidelijkte de samenhang tussen zijn controles en de controleprioriteiten van de minister onvoldoende.

8 Algemene conclusie

De toezichthouder voor de sociale huisvesting, die operationeel is sinds januari 2009, voert zijn toezicht behoorlijk uit:

- De toezichthouder past zijn toezicht selectief toe, op grond van een onderbouwde eigen risico-inschatting, die hij in zijn planning en jaarverslagen tot uiting brengt, al dient hij beter aan te tonen hoe hij zich daarbij richt op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen. Dit laatste was in het opstartjaar toe te schrijven aan het accent dat op opleiding werd gelegd, aldus het agentschap.
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder is voldoende gewaarborgd. Minister en toezichthouder hebben een delicaat evenwicht gevonden tussen de nood aan onafhankelijkheid van de toezichthouder en de eindverantwoordelijkheid van de minister.
- De toezichthouder is behoorlijk slagvaardig dankzij diverse mogelijkheden om op te treden, die vooral geschikt zijn om de naleving van de regelgeving af te dwingen. Wel beperken een gebrek aan uitvoeringsregelgeving en een korte schorsingstermijn de slagvaardigheid.
- Op het vlak van personeelscompetenties en werkmethodes zijn de essentiële voorwaarden voor een professioneel toezicht vervuld.
- De toezichthouder ondernam al enkele samenwerkingsinitiatieven, maar stelt zich afstandelijk op tegenover gecontroleerden en andere overheidsdiensten, ingegeven door zijn bekommernis om een neutraal en zakelijk toezicht.
- De toezichthouder rapporteert zijn planning aan de minister en zijn jaarverslag aan de minister en het Vlaams Parlement, zij het tot nu toe met weinig aandacht voor de uitvoering van de beleidsdoelstellingen.

Vooraf onvolkomenheden in het regelgevend kader bemoeilijken de efficiënte werking van de toezichthouder:

- De Wooncode heeft wel richtinggevende doelstellingen voor het woonbeleid bepaald, maar stelt weinig concrete toezichtdoelstellingen en geeft de finaliteit van het toezicht niet expliciet aan.
- De regels zijn niet voor alle aspecten of alle betrokkenen vastgesteld en eenduidig. De ondersteuning van de actoren is bovendien afgebouwd. De mogelijkheden tot optreden zijn thans alleen grotendeels uitgewerkt voor de sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren.

Ook op het niveau van het agentschap zelf, kunnen nog een aantal factoren een efficiënte werking van de toezichthouder belemmeren:

- Zo was er nog te weinig uitwisseling van expertise met andere toezichthoudende instanties.
- De toezichthouder maakte geen meerjarenplanning op.

- Hij evalueert de toezichtresultaten vooralsnog niet in het licht van de bestede controletijd.
- De combinatie van nog beperkte ervaring, complexiteit van bepaalde aspecten van het beleidsveld en gebrek aan informatie belemmeren een ruimere afdekking van het controledomein.
- De toezichthouder heeft zijn bezorgdheid om ethisch handelen nog niet vertaald in een code.

In zijn antwoord gaf het agentschap concreet aan hoe hieraan geremedieerd zal worden.

9 Aanbevelingen

- De regelgeving en het beleid moeten de publieke belangen die het toezicht moet vrijwaren, scherper stellen. Uitvoeringsbesluiten en decretaal kader dienen daarbij op elkaar te zijn afgestemd.
- De Vlaamse Regering moet alle bepalingen van de Wooncode over de toezichthouder in werking doen treden.
- De Vlaamse Regering dient duidelijke, handhaafbare normen vast te stellen aan de hand waarvan het toezicht kan gebeuren. Dit geldt onder meer voor de verhuring van niet-residentiële ruimten en gemeenschapsvoorzieningen.
- De Vlaamse Regering dient uitvoeringsmaatregelen te treffen opdat de toezichthouder zijn decretale bevoegdheden tot optreden tegenover alle gecontroleerde actoren op gereglementeerde wijze kan gebruiken.
- De minister dient de nood aan ondersteuning van de actoren in kaart te brengen. Een adequate ondersteuning kan immers de nood aan toezicht verminderen.
- De minister dient er zorg voor te dragen dat alle entiteiten van het beleidsveld maximaal informatie uitwisselen, hun controles op elkaar afstemmen en eenzelfde interpretatie van de regelgeving hanteren, opdat de toezichthouder zijn taak kan uitvoeren met een beperkte administratieve last voor de sector en om uiteenlopende interpretaties van de regelgeving te vermijden.
- De toezichthouder moet oog hebben voor de meerwaarde die contacten en overleg met de gecontroleerden kunnen hebben, zonder daarbij zijn opdracht of onafhankelijkheid in het gedrang te brengen.
- De toezichthouder moet een meerjarenplanning opmaken, de geboekte resultaten afwegen tegen de eraan verbonden inspanningen, oplossingen zoeken voor problemen die hem belemmeren zijn toezichtdomein volledig af te dekken en een ethische code uitschrijven.

10 Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen

In haar antwoord van 4 maart 2011 (zie bijlage 3) stelde de Vlaamse minister van Wonen dat de toezichtsregeling over het algemeen vrij goed loopt. Het streefdoel van de minister is de werking van de SHM's te professionaliseren en met dat doel voor ogen zullen ook visitatie-commissies opgericht worden. De werking van de toezichthouder wordt geoptimaliseerd d.m.v. een decreetswijziging en een actualisatie van de uitvoeringsbepalingen. De minister rekent erop dat ook de woonactoren zelf een inspanning leveren om de regelgeving correct toe te passen, ook al is het regelgevend kader complex. Zij heeft de administratie de opdracht gegeven te werken aan de vereenvoudiging van de regelgeving (o.a. het kaderbesluit sociale huur, het overdrachtenbesluit en het toezichtsbesluit) en aandacht te besteden aan een gepaste ondersteuning van de sector door de VMSW en het departement RWO. Bij moedwillige en frauduleuze handelingen blijft de minister op gepaste maatregelen door de toezichthouder rekenen.

Over de selectiviteit stelde de minister dat de geplande decreetswijziging de toezichtstaken nog verder zal uitbreiden: ook de handelingen van de EKM's, de VMSW en de SVK's moeten aan gepast toezicht onderworpen worden. Het toezicht zal beter gekaderd en omschreven worden, voor de VMSW d.m.v. de decreetswijziging en voor het VWF in het toezichtsbesluit. De controle op de EKM's zal met de decreetswijziging beter decretaal onderbouwd worden.

De minister stelde dat ze de onafhankelijke werking van het toezicht te allen koste wil bewaren. De nood aan een specifieke ethische code laat ze in het midden: de afdeling Toezicht besteedt immers al bijzondere aandacht aan objectiviteit en integriteit.

Inzake slagvaardigheid vindt de minister het belangrijk dat de toezichthouder actief betrokken wordt bij het opstellen van de beleidsdoelstellingen en de opmaak van regelgeving: zo kan de toezichthouder adviseren en zijn verplichtingen en mogelijkheden toetsen aan de nieuwe initiatieven. De genoemde decreetswijzigingen kwamen er deels op vraag van de toezichthouder om de toezichtsfunctie te versterken. Interpretatieproblemen kunnen worden verholpen door aandacht voor eenduidige regelgeving, door alle betrokken instanties (beleidsondersteunende, uitvoerende en controlerende) van meet af bij het regelgevend proces te betrekken en door afspraken tussen hen. De minister betracht de conflictzone tussen beleidsinvulling en controle zo beperkt mogelijk te houden.

De Vlaamse Regering nam voldoende maatregelen inzake personeelsbezetting en werkingsmiddelen om professioneel toezicht mogelijk te maken, aldus de minister. De afdeling Toezicht verzekert zelf de verdere uitwerking. Uitwisseling met andere toezichtsdiensten kan de deskundigheid nog verhogen.

De minister nuanceerde dat er weinig samenwerking is tussen het departement RWO en het agentschap Inspectie RWO: de toezichthouder wordt volgens haar actief betrokken bij het regelgevend werk. Er zijn ook afsprakenkaders met afdelingen van het departement en met de agentschappen voor onderlinge informatie- en documentatie-uitwisseling. Onvolkomenheden zijn toe te schrijven aan de grondige hervorming van de sector en de ruimte voor interpretatie die het onvolledig en complex normenkader laat. De minister heeft opdracht gegeven nog ontbrekende normeringen voor te bereiden, met aandacht voor duidelijkheid, toepasbaarheid en wetsmatiging.

Een algemeen vademecum Wonen zal de transparantie van de regelgeving verbeteren. Het jaarrapport 2010 van de toezichthouder is momenteel in voorbereiding. De minister beschouwt het rapport ook als een rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het agentschap.

De minister besloot dan ook dat de uitoefening van het toezicht over de sociale huisvesting behoorlijk is: op korte termijn is het agentschap erin geslaagd zijn rol autonoom en actief in te vullen. De samenwerking en informatie-uitwisseling met de andere agentschappen, het departement en het kabinet is nog voor verbetering vatbaar, maar er is al heel wat gerealiseerd. Bij een verdere optimalisering op dat vlak zal niet alleen aandacht gaan naar het toezicht, maar ook naar de dienstverlening van de verschillende woonactoren. Het normatief kader wordt met spoed aangevuld met duidelijke en toepasbare regels, die zo weinig mogelijk ruimte voor interpretatie laten. Nader overleg met andere agentschappen, het departement en het kabinet heeft geen nadelig effect op de onafhankelijkheid van het toezicht, zo wenste de minister te beklemtonen.

De geplande decreetwijzigingen zullen volgens de minister ten slotte de rol van het toezicht verduidelijken en de ondersteuning van de actoren regelen, wat het toezicht kan ontlasten en de ondersteunende diensten zal toelaten om het normenkader aan te vullen en te verbeteren.

Bijlage 1: Bevoegdheden van de toezichthouder

Deze bijlage schetst de bevoegdheden van de toezichthouder en de rol van de actoren zoals ze geregeld waren op het ogenblik van het onderzoek. Er is geen rekening gehouden met de vooropgestelde wijzigingen van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, aangenomen in de Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie op 15 maart 2011 (Stuk 854 (2010-2011) – Nr. 6).

Toezicht op de aanwending van subsidies en de toewijzing van woningen

Betreft toezicht op:

- aanwending project- en verhuursubsidies op basis van de Vlaamse Wooncode;
- aanwending subsidies sector huisvesting (Wooncode, Huisvestingscode, decreet 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 en 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993 en decreet 16 juni 1982 houdende maatregelen voor een sociaal grondbeleid);
- toewijzing van woningen die (deels) gefinancierd zijn op basis van de Vlaamse Wooncode of Huisvestingscode of door Vlabinvest, Domus Flandria (en DAB Fonds voor de financiering van het urgentieplan voor de sociale huisvesting).

Informatiemogelijkheden:

- verantwoordingsplicht toelagebegunstigde;
- controles ter plaatse.

Mogelijkheden tot optreden:

- invorderen subsidie bij niet naleven subsidievoorwaarden en -doelstellingen.

Commentaar:

- een algemene bevoegdheid die t.a.v. alle actoren kan worden uitgeoefend (ook t.a.v. andere gewestelijke overheidsinstanties in ruime zin zoals VMSW, DAB FFUSH, Domus Flandria, Garantiefonds voor Huisvesting);
- deels gebaseerd op de Vlaamse Wooncode, deels op andere wetten en decreten in samenlezing met het oprichtingsbesluit IVA Inspectie RWO.

Toezicht op de VMSW en het VWF

De VMSW is een publiekrechtelijk, extern verzelfstandigd agentschap dat voornamelijk instaat voor de financiering van patrimoniale verrichtingen van de SHM's, de aanleg van infrastructuur in sociale woonwijken, het verstrekken van sociaal hypothecair krediet aan particulieren, het beheer van de gelden van de SHM's voor zover ze die niet nodig hebben voor dagelijks gebruik, en technisch advies, vooral aan SHM's, bij het bouwproces. De VMSW beschikt over een eigen sociaal woonpatrimonium, waarvan SHM's het dagelijks beheer waarnemen. Het VWF verstrekt sociaal hypothecair krediet en beheert een eigen sociaal woonpatrimonium.

Betreft toezicht op:

- algemene opdracht (verrichtingen titel V);
- (project)subsidies (verrichtingen titel VI);
- sociale verhuur (verrichtingen titel VII).

Informatiemogelijkheden:

- plaatsbezoek met inzagerecht;
- recht op informatie (op verzoek en zoals uitgewerkt in het toezichtbesluit);
- bijwonen vergaderingen alle beheersorganen.

Mogelijkheden tot optreden:

- verplichten tot beraadslagen;
- schorsen, vernietigen, plaats innemen voor materies betreffende titel VI en VII (verdere voorwaarden nog te bepalen door Vlaamse Regering) (Art. 47/29 bis/56);
- boetes na ingebrekestelling inzake titel VI en VII;
- zie ook *Toezicht op de aanwending van subsidies en de toewijzing van woningen*.

Toezicht op huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren en huurdersbonden

De huisvestingsmaatschappijen realiseren sociale woonprojecten met de bedoeling ze te verkopen of te verhuren. De sociale verhuurkantoren huren woningen op de private markt met de bedoeling ze sociaal te verhuren. De huurdersbonden verstrekken advies over de huurregeling van woningen.

Betreft toezicht op:

- algemene opdracht (verrichtingen titel V);
- (project)subsidies (verrichtingen titel VI);
- sociale verhuur (verrichtingen titel VII).

Informatiemogelijkheden:

- plaatsbezoek met inzagerecht;
- recht op informatie (op verzoek en zoals uitgewerkt in toezichtbesluit);
- bijwonen vergaderingen alle beheersorganen.

Mogelijkheden tot optreden:

- verplichten tot beraadslagen;
- schorsen, vernietigen, plaats innemen voor materies betreffende titel V, VI en VII (verdere voorwaarden plaats innemen nog te bepalen door Vlaamse Regering);
- boetes na ingebrekestelling (alle materies);
- zie ook *Toezicht op de aanwending van subsidies en de toewijzing van woningen*;
- suggestie tot fusie of intrekking van de erkenning bij onbehoorlijke uitvoering van de opdrachten of als werking in gebreke blijft of verbintenissen niet worden nagekomen.

Toezicht op lokale overheden (gemeenten, OCMW's en hun samenwerkingsverbanden)

De lokale overheden zijn de regisseurs van het lokale woonbeleid. Daarbuiten kunnen ze dezelfde activiteiten ontplooiën als de SHM's.

Betreft toezicht op:

- (project)subsidies (verrichtingen titel VI);
- sociale verhuur (verrichtingen titel VII).

Informatiemogelijkheden:

- plaatsbezoek met inzagerecht;
- recht op informatie (op verzoek en zoals uitgewerkt in toezichtbesluit).

Mogelijkheden tot optreden:

- schorsen, vernietigen, plaats innemen voor materies betreffende titel VI en VII (verdere voorwaarden nog te bepalen door Vlaamse Regering);
- boetes na ingebrekestelling inzake titel VI en VII;
- zie ook *Toezicht op de aanwending van subsidies en de toewijzing van woningen*.

Toezicht op EKM's

De erkende kredietmaatschappijen kennen sociaal hypothecair krediet toe aan particulieren.

Betreft toezicht op:

- leningen met gewestwaarborg (volgens Wooncode);
- bepalingen uitvoeringsbesluiten (volgens die uitvoeringsbesluiten).

Informatiemogelijkheden:

- plaatsbezoek met inzagerecht;
- recht op informatie (op verzoek en zoals uitgewerkt in toezichtbesluit).

Mogelijkheden tot optreden:

- geen.

Opmerking:

- bevoegdheden deels toegekend bij uitvoeringsbesluiten en niet in de Vlaamse Wooncode;
- geen opportuniteitsbeoordeling.

Toezicht op de koepel van de huurdiensten

De koepel van de huurdiensten ondersteunt de sociale verhuurkantoren en huurdersbonden in hun werking.

Betreft toezicht op:

- algemene opdracht (verrichtingen titel V).

Informatiemogelijkheden:

- plaatsbezoek met inzagerecht;
- recht op informatie (op verzoek).

Opmerking:

- niet geregeld in de Wooncode, wel in het uitvoeringsbesluit;
- zie ook *Toezicht op de aanwending van subsidies en de toewijzing van woningen*.

Bijlage 2: Optreden van de toezichthouder in 2009

Tabel 1: Schorsingen en vernietigingen 2009

Basis	Schorsingen	Vernietigingen
KBSH ⁽⁸⁷⁾ - huurlasten	4	5
KBSH - huurprijzen	3	1
KBSH – toewijzing huurwoningen	17	12
KBSH – verhuringen buiten sociaal huurstelsel	1	2
Onroerende transac- ties/overdrachtenbesluit	6	4
Overheidsopdrachten	9	9
MB beheer ⁽⁸⁸⁾ – aanwerving direc- teur	3	2
MB beheer – verloning directeur	10	8
MB beheer – managementpremie	6	7
MB beheer – groepsverzekering	5	4
MB beheer – zitpenningen	17	15
Behoorlijk bestuur – dienstwagens	4	3
Behoorlijk bestuur – studiereizen	3	3
Behoorlijk bestuur – andere	12	6
Andere	7	8
Totaal	107	89

Tabel 2: Ingebrekestellingen en administratieve boetes 2009

Basis	Ingebrekestel- lingen	Boetes
KBSH - huurprijzen	2	
KBSH – registers der kandidaat- huurders	5	1
Overheidsopdrachten	8	1
Niet tijdig bezorgen bestuursdocu- menten	17	3
Niet voldoen aan erkenningsvoor- waarden (EKM's)	24	
Onregelmatigheid subsidieaanvraag (SVK's)	2	2
Uitvoeren vernietigde beslissing	1	
Meer dan 1 of andere redenen	11	
Totaal	70	7

⁸⁷ Kaderbesluit sociale huur (BVR van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode)

⁸⁸ MB van 22 oktober 2008 tot bepaling van nadere regels met betrekking tot de interne beheersaspecten en de onroerende transacties van de sociale huisvestingsmaatschappijen bepaalt slechts aanwervingsregels voor zaakvoerders en bovengrenzen voor de verloning van de zaakvoerder en de zitpenningen.

Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen

4 maart 2011

Betreft: Audit van de toezichthouder voor de sociale huisvesting

Geachte heer voorzitter,

Ik heb met veel interesse kennis genomen van het ontwerpverslag van de audit van de toezichthouder voor de sociale huisvesting. Uw onderzoek van de organisatie van het toezicht op de sociale woonactoren is een welkome aanvulling op de beleidsbeoordeling van de bestaande toezichtsregeling. Bij de uitoefening van hun functie wordt van de toezichthouders verwacht dat zij de handelingen van de woonactoren aan een wettigheidstoets onderwerpen en optreden tegen onjuiste beslissingen. De toezichtsregeling die is opgestart en ingevuld tijdens de vorige legislatuur, verloopt over het algemeen vrij goed, zoals ook wordt bevestigd in uw verslag.

Het is mijn streefdoel om de werking van de sociale huisvestingsmaatschappijen te professionaliseren en in dat opzicht wordt ook werk gemaakt van de oprichting van de visitatiecommissie. Er wordt ook een decreetwijziging voorbereid waarin de werking van de toezichthouder wordt geoptimaliseerd. Samen met de decreetwijziging zullen ook de bestaande uitvoeringsbepalingen m.b.t. de toezichtsregeling geactualiseerd worden.

Verder reken ik er op dat de woonactoren zelf ook een inspanning leveren om de wijzigende regelgeving op een correcte manier toe te passen. Heel wat beslissingen worden geschorst of vernietigd, mede omwille van onvoldoende inzicht in het regelgevend kader. Ik begrijp het bezwaar van de woonactoren dat de regelgeving te complex wordt en het moeilijk is om er steeds een correcte toepassing aan te geven. Ik heb mijn administratie dan ook de opdracht gegeven om te werken aan een vereenvoudiging van de regelgeving (onder andere het Kaderbesluit Sociale Huur, het Overdrachtenbesluit en het Toezichtsbesluit zullen op korte termijn aangepast en vereenvoudigd worden) en aandacht te schenken aan een gepaste ondersteuning van de sector (de ondersteunende rol van de VMSW wordt uitgebreid en decretaal verankerd, het departement RWO neemt gepaste maatregelen om wijzigende regelgeving en standpunten in het kader van de beroepsbehandeling duidelijk te communiceren met de sector). Bij moedwillige en frauduleuze handelingen blijf ik rekenen op de gepaste maatregelen door de toezichthouders.

Mijn verdere bemerkingen heb ik geordend volgens de structuur van uw verslag.

1 Selectiviteit

De toezichtstaken zijn al uitgebreid en worden nog verder uitgebreid in de geplande decreetwijziging. Ook de handelingen van de erkende kredietmaatschappijen, de VMSW en de SVK's moeten aan een gepast toezicht worden onderworpen.

Bij de afbakening van de taken plaatst u enkele kanttekeningen:

- a. het dubbele toezicht op de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)

Het toezicht op de VMSW gebeurt door de toezichthouder en de twee regeringscommissarissen. Zij hebben elk een specifieke toezichtsovereenkomst. Door de voornoemde aanpassing van de Vlaamse Wooncode wordt het toezicht op de VMSW door de toezichthouder, voor wat het optreden van die maatschappij als sociale huisvestingsmaatschappij of sociale kredietmaatschappij betreft, beter omschreven en gekaderd. De toezichthouder zal bijvoorbeeld geen rol spelen bij het adviseren van de beheersovereenkomst.

- b. het toezicht op het Vlaams Woningfonds (VWF)

Het toezicht op het VWF zal beter omschreven worden en gekaderd in een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren (Toezichtbesluit).

- c. het toezicht op de erkende kredietmaatschappijen (EKM)

De controle op de EKM's was in de uitvoeringsbesluiten ruimer dan de Vlaamse Wooncode toeliet. Met de decreetwijziging wordt hieraan verholpen en wordt aan de controletaken een decretale basis gegeven.

2 Onafhankelijkheid

De organisatorische scheiding tussen toezicht en controle enerzijds, en de begeleiding en ondersteuning anderzijds, was een uitgangspunt van de bestuurlijke hervorming BBB. Die functionele scheiding kwam er om een neutraal en onafhankelijk toezicht te garanderen. Dit moest ook een stimulans zijn voor de verdere responsabilisering en professionalisering van de woonactoren. De onafhankelijke werking van het toezicht is een essentieel onderdeel om dit gewijzigde proces te waarborgen. Dat wil ik ten alle koste ook bewaren.

Of er voor de toezichthouders een specifieke ethische code aangewezen is, laat ik in het midden. De specifieke opdracht van de toezichthouders veronderstelt een zekere garantie opdat de objectiviteit en integriteit is gegarandeerd. De afdeling Toezicht schenkt hier dan ook terecht bijzondere aandacht aan.

3 Slagvaardigheid

Niet alleen beschikt de toezichthouder over een zeer uitgebreide bevoegdheid om alle nodige informatie en documenten te vergaren om zijn/haar controle taak uit te voeren. Ik vind het belangrijk dat de toezichthouder ook actief betrokken wordt bij het opstellen van de beleidsdoelstellingen en de opmaak van nieuwe en aangepaste regelgeving. Zo krijgt ook de toezichthouder de kans om zijn of haar verplichtingen en mogelijkheden te toetsen aan de nieuwe initiatieven en kan de toezichthouder ook een adviserende rol spelen.

De voornoemde decreetwijzigingen zijn deels op vraag van de toezichthouder opgenomen teneinde hun toezichtsfunctie te verstevigen. Een typisch voorbeeld zijn de onwettige beslissingen die laattijdig werden meegedeeld zodat de termijn om een vernietigingsbeslissing te treffen al is verstreken. Die mogelijkheid wordt nu ongedaan gemaakt. In de voornoemde wetswijziging is ook een regeling opgenomen die een slagvaardig toezicht op de VMSW moet mogelijk maken voor wat betreft het optreden van het agentschap als sociale huisvestingsmaatschappij.

Voor wat de interpretatieproblemen betreft, zijn er verschillende maatregelen nodig. Bij nieuwe reglementeringen en de wijzigingsbepalingen is er extra aandacht nodig voor een éénduidige regelgeving. Alle betrokken instanties worden van meet af aan bij het regelgevend proces betrokken vooral met het oog op de toepassing en de interpretatie van die regels. Er zijn tussen de beleidsondersteunende, de uitvoerende en controlerende instanties afspraken gemaakt opdat éénduidige interpretaties worden gehanteerd. Deze nadere afsprakenkaders zouden ook een gunstig effect moeten hebben op het aantal schorsingen en vernietigingen en dus ook tot een daling van het aantal beroepen moeten leiden. Ik deel de mening van het Rekenhof dat niet uitgesloten kan worden dat er een conflictzone blijft bestaan tussen de beleidsinvulling en de controlerende taak van de toezichthouder. Het is wel de betrachting om dit zo beperkt mogelijk te houden.

4 Professionaliteit

De Vlaamse Regering heeft alles in het werk gesteld om in de nodige personeelsbezetting en werkingsmiddelen te voorzien om een professioneel toezicht mogelijk te maken. Uiteraard is het de taak van de afdeling Toezicht om de nodige gekwalificeerde personeelsleden aan te trekken, en deze, vooral in aanvangsfase, te scholen opdat een correcte invulling van hun opdracht kan gewaarborgd worden. Dat zelfde kan herhaald worden met betrekking tot hun interne organisatie en werkwijze. Dat blijkt eveneens uit de verschillende vaak zeer gedetailleerde rapporteringen en de impact van de controles op de huisvestingssector. Op drie à vier jaar tijd heeft de afdeling Toezicht RWO zich als een belangrijke speler in de woonbeleidssector weten te profileren.

Ik sluit mij aan bij de bemerking van de administrateur-generaal van het agentschap Inspectie RWO in zijn reactie op uw audit dat de deskun-

digheid nog kan verhoogd worden door uitwisseling met andere toezichtsdiensten.

5 Samenwerking

Uw bemerking dat er weinig samenwerking is tussen het departement RWO en het agentschap Inspectie RWO wil ik nuanceren. De toezichtshouder wordt actief betrokken bij de redactie van nieuwe en gewijzigde reglementering. Met betrekking tot de eigen werking leverde de toezichtshouder zelf de nodige voorstellen tot aanpassing aan opdat de functie en de beleidsverwachtingen op dat gebied optimaal kunnen ingevuld worden. Er zijn ook al meerdere afsprakenkaders opgemaakt met zowel de afdelingen van het Departement RWO (afdeling Woonbeleid en de afdeling Juridische Dienstverlening) als met de andere uitvoerende en ondersteunende agentschappen met het oog op onderlinge informatie en documentatie-uitwisseling. Meestal ging het dan over specifieke materies of bepaalde dringende noden die uiteraard niet alleen met de inhoudelijke aspecten te maken hadden maar die ook moeten bijdragen tot afstemming en verbetering van de werking van de betrokken entiteiten.

Desondanks is de informatie-uitwisseling en de samenwerking met andere instanties zeker niet optimaal. Ik schrijf dit deels toe aan de grondige hervorming die de sector heeft ondergaan met opgedeelde taken, de gewijzigde verantwoordelijkheden en een grotendeels vernieuwd normenkader. Bovendien is het normenkader onvolledig en complex waardoor er veel ruimte is voor interpretatie. Zoals ik in het begin van deze brief al aangaf, heb ik opdracht gegeven om de ontbrekende normeringen voor te bereiden. Daarbij dient er extra aandacht te worden geschonken aan de duidelijkheid en de toepasbaarheid van die normen. In de mate van het mogelijke dient ook een zekere wetsmatiging te worden nagestreefd.

6 Transparantie

Eerder gaf ik al aan het normatieve kader aan te vullen en inspanningen te doen om de geldende normen te verduidelijken. Mogelijke interpretatieproblemen kunnen dan beperkt worden. Het opstellen van een algemeen vademecum wonen, een web-based overzicht van de regelgeving met een verduidelijking van de toepassing en interpretatie ervan, is een aangewezen middel om de transparantie van de regelgeving te verbeteren. Dat zou niet alleen tegemoetkomen aan de verzuchtingen van de toezichthouder, maar het zal ook voor de sector meer duidelijkheid creëren.

Voor het werkjaar 2009 werd een jaarrapport opgesteld dat in het Vlaams Parlement werd toegelicht. In zekere zin beschouw ik dit jaarrapport als een rapportage over de uitvoering van de beheersovereenkomst van het Agentschap Inspectie. Het jaarrapport 2010 is momenteel in voorbereiding.

7 Conclusie

De uitoefening van het toezicht over de sociale huisvesting mag terecht als behoorlijk worden omschreven. Het agentschap is er op korte tijd in geslaagd om zijn rol naast de beleidsverantwoordelijke en de uitvoerende organen autonoom en zeer actief in te vullen. Het toezicht beschikt over voldoende en competent personeel en kan ook rekenen op de ervaring van de personeelsleden die zijn overgekomen van de vroegere VHM.

De samenwerking en de informatie-uitwisseling met de andere agentschappen, het departement RWO en mijn kabinet is voor verbetering vatbaar. Ik kan echter bevestigen dat er op dat vlak al veel werd gerealiseerd en dat alles in het werk wordt gesteld opdat dit optimaal verloopt. Daarbij zal niet alleen aandacht gaan naar de verbetering van het toezicht op zich maar ook naar de dienstverlening van de verschillende woonactoren.

Het ontbrekende of onvolkomen normatieve kader wordt met spoed aangevuld waarbij de nadruk wordt gelegd op duidelijke en toepasbare regels die zo weinig mogelijk ruimte voor tegenstrijdige interpretatie laten. De regeling voor de boekhouding van de sociale huisvestingsmaatschappijen is ondertussen al uitgevaardigd.

Om de werking van toezichthouder niet te belemmeren, wordt verder werk gemaakt van informatie en documentatie-uitwisseling waarbij gefocust wordt op verduidelijking van interpretaties van de bestaande regelgeving en oplossingen om met vastgestelde problemen om te gaan. Ik wens te benadrukken dat nader overleg met andere agentschappen, het departement en mijn kabinet zeker geen negatief effect heeft voor de onafhankelijkheid van het toezicht en eerder versterkend kan werken. Dat geldt ook voor het delen van ervaringen met andere controleinstanties.

De geplande decreetwijzigingen zullen niet alleen de werking en de finaliteit van het toezicht verduidelijken maar ook de technische, juridische en financiële ondersteuning van de verschillende woonactoren regelen. Die verbeterde ondersteuning zou ook ontlastend moeten werken naar het toezicht toe en mijn ondersteunende diensten moeten toelaten om te focussen op het aanvullen en verbeteren van het huidige normenkader. Met de meeste hoogachting,

Freya VAN DEN BOSSCHE
Vlaams minister van
Economie, Wonen, Steden en Sociale Economie

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be