



Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23
1210 Brussel
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be
www.vlaamsewoonraad.be

Advies 2011/15

datum	27 oktober 2011
bestemming	Mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
onderwerp	Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode (toezicht op de sociale woonactoren)

1. Situering

Op 30 september 2011 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode. De Vlaamse Woonraad werd op 7 oktober 2011 verzocht hierover advies uit te brengen. De Vlaamse Woonraad heeft het advies op 27 oktober 2011 goedgekeurd en bezorgd aan de minister bevoegd voor wonen.

2. Opzet

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan het gewijzigde artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode. Deze wijziging werd doorgevoerd bij decreet van 29 april 2011 en hertekent de organisatie van het toezicht op de sociale woonactoren.

Het voorliggend ontwerp van besluit actualiseert en vervangt het huidige toezichtbesluit van 18 juli 2008, maar behoudt de inhoudelijke krachtlijnen ervan. Tevens integreert het voorliggend ontwerp het huidige besluit van 14 september 2007 inzake de aanstelling van de toezichthouders. Hiermee wordt een vereenvoudiging van de regelgeving beoogd.

Inhoudelijk wenst het ontwerp van besluit “de controle per actor te verfijnen en op maat van de actoren een aangepast mechanisme uit te werken”. Verder worden de proceduretermijnen om te vernietigen en te schorsen gelijkgeschakeld. De mogelijkheid wordt uitgewerkt om een administratieve geldboete op te leggen



wanneer een geschorste of vernietigde beslissing alsnog door de actor wordt uitgevoerd.

3. Studie Steunpunt Ruimte en Wonen

Het Steunpunt Ruimte en Wonen werkt momenteel aan een studie over het toezicht binnen het beleidsdomein Ruimte ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed. Deze studie zit naar verluidt in eindfase. Voorliggend ontwerp van besluit verleent weliswaar in eerste instantie uitwerking aan de eerder vooropgestelde gewijzigde bepalingen van artikel 29 bis van de Vlaamse Wooncode, toch lijkt het de Vlaamse Woonraad nuttig de resultaten van de studie te kunnen meenemen in het debat over de conceptuele opvatting aangaande de toezichtfunctie en de uitwerking ervan. De Vlaamse Woonraad meent hierbij dat het eveneens aangewezen is na te gaan hoe het toezicht in andere beleidsvelden wordt uitgebouwd, ook deze inzichten kunnen verrijkend werken in het debat.

4. Geresponsabiliseerde actoren

De sociale woonactoren en de Vlaamse Woonraad erkennen de nood aan toezicht en gerichte controle. Het vervullen van een publieke opdracht - waarbij overheidsmiddelen worden aangewend - legitimeert zonder meer de toezichtfunctie. Op die manier kan de overheid de correcte uitoefening van de toegekende opdrachten mede bewaken.

Er worden wel kanttekeningen geplaatst bij een al te strikt toezicht. Dit kan in conflict komen met de responsabilisering van de sociale woonactoren die door het beleid wordt nagestreefd. Het uitklaren van dit spanningsveld lijkt dan ook aangewezen. De indruk ontstaat dat vooral wordt ingezet op het verder versterken van het toezichtregime en minder op de uitbouw van een effectief geresponsabiliseerde uitvoering van de opdrachten van sociale woonactoren. Hier wordt aangedrongen op een meer evenwichtig geheel.

Deze bekommernissen werden reeds geformuleerd in het advies van de Vlaamse Woonraad over de wijziging van artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode.¹ De Vlaamse Woonraad verwijst in dit verband naar de aldaar geformuleerde bedenkingen. In het bijzonder blijft het beleid bij de toezichtfunctie uitgaan van een hiërarchische top down benadering (onder meer met sancties en geldboetes) en te weinig vanuit een partnerschapmodel (gelijkwaardigheid en autoregulering).

5. Juridisering van het beleidsveld

Het Vlaamse woonbeleid wordt gekenmerkt door een sterk juridisch technische inslag. In het bijzonder worden de sociale woonactoren geconfronteerd met een veelheid aan diverse regels. Tevens wijzigt het regelgevend kader relatief frequent

¹ Vlaamse Woonraad (2010) *Advies over diverse decreten met betrekking tot wonen*. Advies 2010/05 van 9 september 2010. www.vlaamsewoonraad.be

en is de interpretatie van de regels niet steeds duidelijk of eenduidig (cf. kaderbesluit sociale huur). Hierdoor wordt de uitoefening van de opgelegde opdrachten bemoeilijkt.

In een dergelijke juridische context is schending van de rechtsregels moeilijk te vermijden, en de schending vindt vaak zijn oorsprong in de complexiteit en de onduidelijkheid van de regelgeving. Het toepassen van een al te strikt toezichtregime vormt dan een extra belastende factor voor de sociale woonactoren (waarbij de interpretatie van de regelgeving soms laattijdig en na inbreuk wordt uitgeklaard).

Verschillende sociale woonactoren dringen dan ook in eerste instantie aan op een duidelijk en relatief vast regelgevend kader. Tevens wordt gepleit voor een heroriëntatie van de wettigheidcontrole. Hierbij kan een werkwijze worden ontwikkeld waar de behoorlijke uitoefening van de publieke opdracht een meer centrale plaats inneemt in de toezichtfunctie. In een beleidsveld met een ruime juridisering leidt niet elke schending van een regel tot een inbreuk op de uitoefening van de publieke opdracht.

6. Procedurele benadering

Er wordt vastgesteld dat de toezichtfunctie zoals uitgewerkt in het decreet en het ontwerp van besluit voornamelijk procedureel wordt benaderd. Enerzijds scheppen duidelijke procedurestappen klaarheid op het terrein. Bepaalde wijzigingen zullen ongetwijfeld een verbetering inhouden voor de praktijk (hierbij wordt onder meer gedacht aan de aanpassing van de schorsing- en vernietigingsprocedure). Anderzijds is een louter procedurele benadering van de toezichtfunctie een te beperkte invalshoek. Mede vanuit dit oogpunt wordt gepleit voor een andere invulling van de toezichtfunctie (cf. hoger).

Er worden bij bepaalde keuzes kanttekeningen geplaatst (ook al is het ontwerp de uitvoering van de decreetsbepaling).

Onder meer houdt het willig beroep bij de toezichthouder, in geval van ingebrekestelling, voor de sociale woonactor een eerder zwakke verhaalbaarheid in, waarbij de toezichthouder rechter en partij is.

Zonder het principe van de administratieve geldboete in vraag te stellen worden kanttekeningen geplaatst bij de adequaatheid van dit instrument, zoals momenteel geconcipeerd. Zo bepaalt artikel 11 § 1 van het ontwerpbesluit weliswaar niet limitatief de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de hoogte van de geldboete, maar omwille van het proportionaliteitsbeginsel kan worden overwogen of op één of andere manier expliciet rekening kan worden gehouden met de financiële draagkracht van de sector. Het is bovendien aangewezen de gevallen wanneer een geldboete kan worden opgelegd duidelijker te bepalen en te omschrijven om te voorkomen dat elke schending van een rechtsregel aanleiding kan geven tot een geldboete.

Verder dient volgens de Raad de keuze voor een gedifferentieerde aanpak tussen de verschillende sociale woonactoren beter te worden geduid. Zo is het niet duidelijk waarom andere sociale verhuurders dan een sociale huisvestingsmaatschappij of sociaal verhuurkantoor niet onder de toepassing van

artikel 5 § 3 van het ontwerpbesluit vallen. Welke redenen liggen aan de grondslag van het verschil in aanpak?

7. Visitatie en toezicht

De Vlaamse Woonraad heeft in eerder advies² gesteld dat de oprichting van een visitatiecommissie een goed initiatief is. Via visitaties kan op structurele wijze de uitoefening van de publieke opdracht door de sociale woonactoren worden opgevolgd. Ook worden de vooropgestelde gelijkwaardigheid en de omkaderende aanpak die hierbij worden voorgestaan, onderschreven.

Hoewel toezicht en visitatie elk hun eigen finaliteit hebben, is het volgens de Vlaamse Woonraad aangewezen de toezichtfunctie een andere invulling te geven naarmate de opvolging van de sociale woonactoren wordt uitgebouwd via visitaties. Visitatie en toezicht werken dan complementair. Toezicht kan meer op de tweede lijn worden gepositioneerd (met focus op de inbreuken die juridisch laakbaar zijn). De visitaties krijgen in de opvolging van de sociale woonactoren een meer prominente plaats (de focus ligt op het nagaan van de performantie van de actor en het behoorlijk uitoefenen van de publieke opdracht). Sociale woonactoren uiten momenteel hun bekommernis over de uitwerking van beide categorieën van opvolging. Bij de visitatiecommissies moet de nadruk blijven liggen op de finaliteit om de werking van sociale verhuurders te optimaliseren.

² Vlaamse Woonraad (2010) *Advies over de erkenning en prestatiebeoordeling van de sociale huisvestingsmaatschappijen*. Advies 2010/04 van 9 september 2010. www.vlaamsewoonraad.be