

**STEUNPUNT  
WONEN**

# Naar een vernieuwd toezicht op en prestatiebeoordeling van de woonmaatschappij

**Emmanuel Dockx, Wouter Van Dooren, Sien Winters  
& Diederik Vermeir**



**Vlaanderen**  
is wonen

[www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

**Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:**

Dockx, E., Van Dooren, W., Winters, S., & Vermeir, D. (2022). *Naar een vernieuwd toezicht op en prestatiebeoordeling van de woonmaatschappij*. Leuven: Steunpunt Wonen.

**Voor meer informatie over deze publicatie:** emmanuel.dockx@uantwerpen.be,  
wouter.vandooren@uantwerpen.be, sien.winters@kuleuven.be, diederik.vermeir@uantwerpen.be

Dit rapport kwam tot stand met de financiële steun van de Vlaamse overheid: Programma Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek. In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2022/4718/019 – ISBN 9789055507474

© 2022 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film, or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen  
p/a HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving  
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

## VOORWOORD

We willen als auteurs onze bijzondere dank betuigen aan iedereen die heeft bijgedragen tot de analyse en aanbevelingen in dit rapport: de leden van de begeleidingsgroep, prof. Gerard van Bortel en mevr. Dorien Robben voor hun bijdrage aan landenvergelijking, de deelnemers aan de online interviews, de deelnemers aan de focusgroepen, de collega's van het Steunpunt Wonen, alsook de Vlaamse overheid als opdrachtgever. Zonder deze bijdragen had dit onderzoek niet kunnen worden uitgevoerd.

# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Inhoud</b>	<b>4</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>1. Opzet en methodologie</b>	<b>8</b>
<b>2. Literatuurstudie</b>	<b>10</b>
<b>3. Bevindingen interviews</b>	<b>41</b>
<b>Algemeen besluit en aanbevelingen</b>	<b>65</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>80</b>

## AFKORTINGEN

AC	Audit Commission (Engeland)
AW	Autoriteit Woningcorporaties (Nederland)
BGHM	Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (Brussel)
BZK	Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Nederland)
CFV	Centraal Fonds voor Volkshuisvesting (Nederland)
DLUHC	Department for Levelling Up, Housing and Communities (Engeland)
HA	Housing Association (Engeland)
HC	Housing Corporation (Engeland)
HCA	Homes and Community Agency (Engeland)
HE	Homes England (Engeland)
OVM	Openbare vastgoedmaatschappijen (Brussel)
RSH	Regulator for Social Housing (Engeland)
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	Sociale verhuurkantoor
SVWN	Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (Nederland)
TSA	Tenant Service Authority (Engeland)
VHH	Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen
VHP	Vlaams Huurdersplatform
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Nederland)
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw (Nederland)

# INLEIDING

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 voorziet in drie van wat mogelijk de grootste organisatorische hervormingen in de geschiedenis van de Vlaamse sociale huisvesting tot nu toe zouden kunnen zijn. Deze hervormingen bieden een goede gelegenheid om de huidige praktijk van toezicht op en prestatiebeoordeling van sociale huisvestingsactoren te evalueren en alternatieven af te wegen. We schetsen hieronder voor welke concrete evoluties we vandaag staan.

Een eerste evolutie is het samenvoegen van sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en sociale verhuurkantoren (SVK's) in één woonmaatschappij met maximaal één speler per gemeente (Vlaamse Regering, 2019). Deze samenvoeging zal uiterlijk op 1 januari 2023 ingaan. Vanaf het najaar van 2021 kunnen de eerste woonmaatschappijen actief zijn, maar de woonmaatschappij zal wellicht nog tot begin 2023 naast de SHM's en SVK's bestaan, elk met hun specifieke toewijzingsmodaliteiten, die ook binnen de woonmaatschappij nog tot 1 januari 2023 zullen blijven bestaan. Het is de visie van de Vlaamse Regering dat het lokale bestuur steeds belangrijker wordt bij het uitdragen van het sociaal woonbeleid. De evolutie naar één sociale woonactor per gemeente of werkingsgebied moet dan ook (onder andere) leiden tot een versterkte regierol van de lokale besturen.

Een tweede evolutie is een grondige herziening van het toewijzingssysteem van sociale woningen. De huidige toewijzing kan eenvoudiger en verschilt qua toewijzingscriteria danig tussen SVK's en SHM's. Het Vlaams Regeerakkoord en de Beleidsnota 2019-2024 Wonen voorzien dat er vanaf 2023<sup>1</sup> een centraal inschrijvingsregister voor sociale huurwoningen moet komen en dat een nieuw systeem van toewijzing in het leven wordt geroepen (Diependaele, 2019; Vlaamse Regering, 2019). Het huidige ontwerp voorziet vier toegangswegen tot de sociale huur:

1. lokale binding en chronologie;
2. versnelde toewijzing zonder lokale binding;
3. bijzondere doelgroepen;
4. interne mutaties.

Voor bepaalde toegangswegen worden minimale en maximale aandelen toewijzingen vastgelegd. Er zal daarnaast een toewijzingsraad worden ingericht die op lokaal of regionaal niveau de toewijzingen volgens de tweede en derde pijler voorbereidt.

Een derde evolutie is het samenvoegen van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en Wonen-Vlaanderen tot één agentschap tegen 1 januari 2023 (Vlaamse Regering, 2019). Door deze fusie worden de ondersteunende en controlerende opdrachten verder samengebracht, elk met hun eigen prioriteiten. Vandaag zijn immers meerdere entiteiten binnen de Vlaamse overheid betrokken bij de sturing van SHM's en SVK's.

- het agentschap Wonen-Vlaanderen oefent toezicht uit op de kernactiviteiten en het financieel en administratief beheer van sociale woonactoren. Dit betreft een wettigheidstoezicht met als doel de woonrechten van de woonbehoeftegen te bewaken en een correcte besteding van de beschikbaar gestelde overheidsmiddelen te verzekeren. De afdeling Toezicht voert daarvoor globale onderzoeken uit bij SHM's en SVK's en past indien nodig handhavingsmaatregelen toe (bv. schorsing, vernietiging, in gebreke stelling, en boeteoplegging);
- de Visitatieraad sociale huisvesting gaat na hoe goed SHM's hun werk doen. Deze visitatieraad is een onafhankelijk orgaan met externe visitatoren, die ondersteuning krijgt van de visitatiecel van het Agentschap Wonen-Vlaanderen. Deze beoordeling verloopt aan de hand van het Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's en vertrekt van de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid, maar kijkt ook naar de interne werking (bv. financiële indicatoren) van SHM's. De prestatiebeoordeling is

---

<sup>1</sup> Invoering gepland oktober 2023.

de basis voor de erkenning van een SHM, hanteert een breder perspectief dan het wettigheids-toezicht, en beoogt de SHM's dus ook een beter inzicht te geven in de prestaties om zodoende aan te zetten tot leren en verbetering;

- de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen volgt vanuit haar ondersteuningsopdracht de financiële situatie van de SHM's en SVK's op. Dit gebeurt op basis van financiële rapportering. De SVK's moeten ook een financiële vijfjarenplanning opmaken en overmaken aan de VMSW. De VMSW actualiseert de financiële plannen voor de SHM's. Daarnaast voorziet de VMSW onder andere in administratief en technisch advies bij projectrealisatie, kredietverlening en ondersteuning bij de operationele werking.

Hoewel er dus duidelijke verschillen zijn tussen het doel en de manier waarop deze sturing van sociale huur en huisvesting georganiseerd is, zitten de opdrachten van deze entiteiten dicht bij elkaar. De fusie is dan ook een goed moment om het geheel opnieuw te overdenken en uit te tekenen. De vorming van de nieuwe woonmaatschappijen is ook een goed moment om de huidige beoordelingsmethodiek te evalueren en alternatieven af te wegen. Ze maakt het noodzakelijk om concrete doelstellingen voor deze nieuwe actoren te bepalen. Voor de SVK's bestaat er vandaag immers nog geen systeem van prestatiebeoordeling en zijn de doelstellingen minder goed uitgewerkt dan voor SHM's, waardoor het samengaan van deze actoren in één woonmaatschappij sowieso tot nieuwe inzichten noopt.

# 1. OPZET EN METHODOLOGIE

## 1.1 Begeleidingsgroep

Voor dit onderzoek werd een afzonderlijke begeleidingsgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken Vlaamse administraties (zijnde het Agentschap Wonen-Vlaanderen en de VMSW) en het Kabinet van minister Diependaele (zie bijlage B voor de precieze samenstelling). Het werkveld werd al van bij aanvang van het onderzoek geïnformeerd over het onderzoek, de aanpak, de timing en de manier waarop de relevante actoren in het onderzoek zullen worden betrokken. Zoals hieronder zal worden toegelicht, werd het werkveld ook nauw betrokken bij de formulering van aanbevelingen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De algemene doelstelling van dit onderzoek is drieledig. Er wordt in kaart gebracht welke theoretische sturingsmodellen in de literatuur naar voren worden geschoven. Er wordt nagegaan in welke mate en onder welke vorm deze modellen in de praktijk worden toegepast in Vlaanderen en in andere landen of regio's. En er wordt bekeken welke lessen de Vlaamse overheid zou kunnen trekken met het oog op het vernieuwen van het toezicht op en prestatiebeoordeling van de nieuwe woonmaatschappijen. Om die doelen te verwezenlijken, worden volgende overkoepelende onderzoeksvragen gesteld:

1. wat zijn kenmerken van goede sturingsmodellen?
2. welke vormen van sturing gebruikt de Vlaamse overheid in de sociale huisvesting?
3. welke vormen van sturing gebruiken andere overheden in de sociale huisvesting?
4. hoe kan de Vlaamse methodiek voor toezicht en prestatiebeoordeling worden verbeterd?

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van documentanalyse en semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van relevante actoren actief in de Vlaamse sociale huisvesting.

## 1.3 Methodologie

### 1.3.1 Literatuuronderzoek

De studie begon met een literatuurstudie die als basis diende voor de vragenlijst voor de interviews. Het literatuuronderzoek omvat een theoretische beschrijving van de meest recente inzichten uit de bestuurskundige literatuur en een overzicht van sturingsmechanismen toegepast in de sociale verhuur in Vlaanderen en in andere landen of regio's. We bouwden in dit deel van het rapport voort op de wetenschappelijke literatuur over regulering binnen de publieke sector en de beschikbare beleids- en organisatiedocumenten. Een belangrijk punt van analyse was de balans tussen sturen (in de brede zin) en vertrouwen. Meer concreet kwamen de volgende deelvragen aan bod tijdens de literatuurstudie:

1. hoe kunnen relaties tussen overheden en sociale woonactoren vorm krijgen?
2. wat is de balans tussen toezicht, controle en vertrouwen?
3. kunnen criteria voor goede sturing worden geformuleerd?
4. welke sturingsmechanismen worden toegepast in de Vlaamse sociale huur?
5. welke sturingsmechanismen worden toegepast in de Brusselse sociale huur?
6. welke sturingsmechanismen worden toegepast in de Nederlandse sociale huur?
7. welke sturingsmechanismen worden toegepast in de Engelse sociale huur?



### 1.3.2 Interviews

Op basis van de literatuurstudie werd een vragenlijst voor de interviews uitgewerkt. Op 22 december 2021 werd deze vragenlijst voorgesteld aan de begeleidingsgroep. Vervolgens werd de lijst in beknopte vorm als leidraad overgemaakt aan de gesprekspartners ter voorbereiding van het gesprek (zie bijlage A). Met de begeleidingsgroep werd afgesproken welke actoren zouden worden benaderd voor een interview. Voor organisaties waarvan meer dan één respondent werd uitgenodigd, werd voorgesteld om het interview als een groeps gesprek te houden, met maximaal 3 deelnemers. De gesprekspartners werden telkens rechtstreeks door de onderzoekers gecontacteerd. Daarnaast werd in overleg met de voorzitter van de Visitatieraad en na raadpleging van de begeleidingsgroep besloten een focusgroep te organiseren met alle visitatoren.

De informatie waarop we ons in het empirische luik van dit rapport baseren is per definitie subjectief, wegens afkomstig van geïnterviewden die vanuit hun eigen bril naar de realiteit kijken. Bijgevolg was het van belang dat we spraken met personen die vanuit zeer verschillende invalshoeken naar het stelsel van toezicht en prestatiebeoordeling kijken. Naast de onder toezicht staande actoren, werden ook toezichthouders, ondersteuners, visitatoren, de betrokken leidend ambtenaren en andere actoren zoals sectorvertegenwoordigers en lokale besturen bevestigd. Bij de selectie van vertegenwoordigers van woonactoren is geopteerd voor diversiteit wat betreft ligging en grootte van de organisatie.

De interviews vonden plaats tussen januari en maart 2022. Er werd gekozen voor een online interview gelet op de aanbeveling op dat moment om zoveel mogelijk thuis te werken. Dit heeft geen merkbare negatieve invloed gehad op het verloop van de gesprekken en op de diepgang die bereikt kon worden. De gesprekken duurden gemiddeld één tot twee uur. In totaal werd voor 30 uur aan interviewmateriaal verzameld tijdens 19 interviews met 27 respondenten. De focusgroep met visitatoren en de toelichting bij de werking van en de effectenmeting door de afdeling Toezicht verstrekten bijkomende informatie om een aantal meningen die aan bod kwamen tijdens de interviews te kunnen duiden.

Bij de interviews waren telkens minstens twee onderzoekers betrokken. Na afloop van ieder gesprek werd een uitgebreid verslag opgemaakt met daarin de belangrijkste elementen die aan bod kwamen tijdens het gesprek. Het verslag werd telkens ter validering voorgelegd aan de betrokken respondent met het verzoek desgewenst opmerkingen en aanvullingen te maken. Op basis van de finale verslagen werd vervolgens een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd. Daarbij maakte een van de betrokken onderzoekers eerst een eigen voorbereiding op basis van alle verslagen en werden deze vervolgens met elkaar geconfronteerd om zo overeenkomstigheden en discussiepunten te distilleren.

Op 22 april 2022 werden de eerste bevindingen uit de interviews via een presentatie voorgesteld aan de begeleidingsgroep. Na de bespreking werden de bevindingen verder uitgeschreven in dit rapport en in een volgende fase vertaald in voorlopige aanbevelingen. Het was een bewuste keuze om in dit onderzoeksrapport de anonimiteit van gesprekspartners te garanderen. Alleen de algemene conclusies worden vermeld, zonder gesprekspartners of hun organisatie bij naam te noemen en zonder letterlijke uitspraken te citeren. Deze anonimiteit stelde de gesprekspartners in staat vrijuit te spreken, zodat wij achteraf de juiste conclusies konden trekken.

Na de integratie van de literatuurstudie en het empirische gedeelte, werd een eerste reeks voorlopige aanbevelingen ontwikkeld. Begin juni 2022 werden deze voorlopige aanbevelingen achtereenvolgens besproken met de leden van de begeleidingsgroep, met relevante stakeholders (zijnde VVH, Huurpunt, VHP en de voorzitter van de Visitatieraad) en met de leidend ambtenaren van het agentschap Wonen-Vlaanderen en de VMSW. Op basis van deze bespreking werden finale aanbevelingen geformuleerd en in dit rapport verwerkt. Deze aanbevelingen werden eind juni voorgesteld aan de begeleidingsgroep.

## 2. LITERATUURSTUDIE

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we hoe de relatie tussen een overheid en zelfstandige organisaties die worden geacht bij te dragen aan publieke beleidsdoelstellingen, vorm kan krijgen. De nadruk ligt in deze literatuurstudie vooral op het evenwicht tussen sturen en vertrouwen. Zowel beleidssturing als vertrouwen worden in de bestuurskundige literatuur naar voren geschoven als belangrijke factoren die de uitvoering van overheidsbeleid beïnvloeden. Om hun wederzijdse invloed op elkaar en in de context van de Vlaamse sociale huur te bestuderen, bekijken we eerst welke sturingsmodellen in de literatuur worden beschreven. Vervolgens belichten we de relatie tussen sturen en vertrouwen. Ten slotte bekijken we welke sturingsmodellen worden gehanteerd in Vlaanderen en in andere regio's (nl, Nederland, Engeland en Brussel).

De literatuurstudie (en de vergelijking met andere landen/regio's) heeft als doel relevante theoretische en praktische inzichten te identificeren ter inspiratie voor de Vlaamse sturing van sociale huisvesting. Meer concreet zullen de inzichten uit deze literatuurstudie gebruikt worden om een vragenlijst op te stellen die gebruikt zal worden tijdens interviews met relevante stakeholders uit de Vlaamse sociale huisvesting. Deze literatuurstudie is opgebouwd aan de hand van de volgende deelvragen:

- hoe kunnen sturingsrelaties vorm krijgen?
- wat is de balans tussen toezicht, controle en vertrouwen?
- wat werkt best in welke context?
- kunnen criteria voor goede sturing worden geformuleerd?
- welke sturingsmechanismen worden toegepast in de Vlaamse sociale huur?
- welke sturingsmechanismen worden toegepast in Nederland, Engeland en Brussel?
- wat kan hieruit geleerd worden voor de Vlaamse sociale huisvesting?

### 2.1 Theoretische achtergrond

In dit eerste deel van de literatuurstudie gaan we op zoek naar relevante sturingsmodellen en hoe de relatie tussen sturing en vertrouwen in de literatuur wordt opgevat. De eerder beschreven evoluties binnen het domein van de Vlaamse sociale huisvesting bieden de gelegenheid om de bestaande wijze van sturing in Vlaanderen onder de loep te nemen. Vanuit dit oogpunt is het interessant om te kijken welke sturingsmodellen en -mechanismen in de literatuur naar voren worden geschoven. In een later deel van dit hoofdstuk zal worden nagegaan hoe dergelijke sturingsmechanismen in de praktijk worden toegepast in Vlaanderen en in andere landen, om hieruit lessen te kunnen trekken.

#### 2.1.1 Definitie van centrale concepten

In de bestuurskunde gebruikt men de term *sturen* om te verwijzen naar het fenomeen waarbij publieke (en niet-publieke) actoren vormgeven aan de samenleving. Dit proces van sturen kan meer concreet worden gedefinieerd als *'de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context'* (Bekkers, 2017). In de literatuur is de opvatting van sturing onlosmakelijk verbonden met de betekenis van andere begrippen zoals regulering, controle en toezicht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de definitie van Selznick (1985) waarin sturing wordt opgevat als aanhoudende en gerichte controle door een overheid over activiteiten die door een maatschappij worden gewaardeerd. Een andere klassieke definitie van sturing komt van Mitnick (1980) en verwijst naar het administratief toezicht door een overheid op publieke of private activiteiten op basis van een geheel van regels die zij opgesteld heeft vanuit het algemeen belang. Een andere vaak gebruikte definitie van sturing verwijst naar regelgeving als een geheel van gezaghebbende formele en informele regels, vaak gekoppeld aan een administratief orgaan, om de naleving van het beleid te controleren en af te dwingen (Baldwin et al., 1998). In dit

onderzoek gaat sturing dus over de invloed die de overheid via diverse instrumenten en mechanismen probeert uit te oefenen op actoren die verantwoordelijk zijn voor het bereiken van publieke doelen. Toezicht en prestatiebeoordeling zijn twee van die mechanismen.

Meijer et al. (2007) en anderen definiëren toezicht als het (systematisch) verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (p. 27). Toezicht kan zowel extern als intern worden georganiseerd. Intern toezicht houdt in dat actoren zelf mee instaan voor het toezicht op hun eigen activiteiten, handelingen en prestaties. Met extern toezicht bedoelen we het toezicht dat wordt uitgeoefend door de overheid die in haar beleid de uitvoering van een aantal doelstellingen aan andere actoren toevertrouwt. Voorts bestaan er verschillende vormen van toezicht. De controle op de wettigheid van de verrichte handelingen is een traditionele vorm van toezicht. Die controle kan zowel intern als extern worden uitgeoefend en dient ervoor te zorgen dat actoren zich gedragen in overeenstemming met de regelgeving. Daarnaast bestaat er ook toezicht op resultaten of prestaties. Dit impliceert dat de (externe of interne) toezichthoudende actor achteraf beoordeelt in hoeverre de vooraf vastgestelde doelstellingen zijn bereikt. Deze vormen van toezicht zijn met name gericht op de beoordeling van sociale prestaties, financiële prestaties of bestuurlijke prestaties.

### 2.1.2 Van government naar governance?

De relatie tussen overheden, bedrijven, maatschappelijke actoren en burgers is de afgelopen decennia complexer geworden, met belangrijke implicaties voor de mate waarin deze overheden kunnen sturen (Pollitt & Bouckaert, 2017). In veel domeinen staat de overheid minder aan het roer en is ze slechts één van de vele belanghebbenden. Deze evolutie wordt doorgaans geassocieerd met een verschuiving van *'government'* naar *'governance'* waarin beleid steeds meer tot stand komt en gestuurd wordt in netwerkverbanden met meervoudige onderlinge afhankelijkheden (Osborne, 2006). Hierdoor kunnen overheden vaak niet meer (alleen) kiezen voor hiërarchische vormen van sturing.

In Vlaanderen is de verhouding tussen de overheid en de sociale huisvestingsactoren (SVK's en SHM's) duidelijk een van afhankelijkheid, waarbij de sociale huisvestingsactoren middelen van de overheid ontvangen om specifieke taken uit te voeren en daardoor ook verantwoording verschuldigd zijn aan de overheid. Hoewel er ook in de sociale huisvestingssector een verschuiving heeft plaatsgevonden van *'government'* naar *'governance'* heeft de Vlaamse overheid nog steeds een belangrijke hiërarchische sturingsrol ten opzichte van de bij de sociale huisvesting betrokken actoren. Toch werd deze rol de voorbije decennia aangevuld met nieuwe sturingsmodellen. Winters et al. (2010) stelden inderdaad vast dat de Vlaamse sociale huisvesting lange tijd vooral getuigde van hiërarchische vormen van sturing, waarbij vooral een wettigheidstoezicht werd uitgeoefend op het naleven van regels. Het voorbije decennium is er ook in Vlaanderen een hele weg afgelegd en werd het instrumentarium aan sturingsmechanismen uitgebreid waarmee bijvoorbeeld met de visitatiemethodiek meer nadruk werd gelegd op het eigen lerend vermogen van SHM's en de netwerken rond deze organisaties.

### 2.1.3 Sturingsmodellen in de literatuur

In de hierboven beschreven verschuiving van *'government'* naar *'governance'* werden diverse nieuwe praktijken van overheidssturing geïntroduceerd. Hoewel deze praktijken zich volgens De Bruyn en Ten Heuvelhof (1991) moeilijk laten catalogiseren, heeft de literatuur diverse pogingen ondernomen om sturingsmechanismen en -instrumenten in modellen en typologieën te gieten. We gaan in dit deel van het rapport in op een aantal toonaangevende modellen over sturing door overheden.

### 2.1.3.1 Instrumentele benaderingen van sturen

In de bestuurskundige literatuur worden diverse manieren van sturing beschreven, maar veel van de voorgestelde modellen maken een onderscheid tussen drie benaderingen. Een wijdverspreide indeling van sturingsmodellen is die van **carrots, sticks and sermons** (Vedung, 1998). Hiermee wordt verwezen naar drie instrumenten die overheden kunnen aanwenden om (actoren in) de samenleving te sturen. Centraal in deze opvatting is dat de overheid het gedrag van actoren kan beïnvloeden via drie soorten instrumenten, en dat de keuze voor een of meerdere instrumenten afhangt van de aannames over de doelgroep waarvan de overheid het gedrag wenst te sturen. Eenvoudig gesteld, kan een overheid in deze opvatting sturen door financiële en economische prikkels toe te dienen (*carrots*), door beroep te doen op dwang en regelgeving (*sticks*), of door voor te lichten en te informeren (*sermons*).

Een gelijkaardige opvatting van sturing door de overheid zien we bij Van der Doelen (1991) die een onderscheid maakt tussen **economische, juridische en communicatieve sturing**. In de economische benadering probeert de overheid gewenst gedrag van actoren aantrekkelijk te maken aan de hand van subsidies of belastingvermindering. Er wordt niets geboden of verboden, maar de overheid probeert simpelweg de kosten en baten van diverse gedragingen te beïnvloeden. Deze aanpak werkt controle en toezicht in de hand; wanneer financiële prikkels worden stopgezet, bestaat de kans dat actoren alsnog ongewenst gedrag gaan vertonen. Daarnaast moet vaak aan strikte voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor financiële stimulansen. Bovendien bestaat het risico dat subsidies en financiële prikkels worden misbruikt door de bevoordeelde actoren, zelfs indien het verwachte ongewenste gedrag zich niet voordoet. De communicatieve benadering gaat ervan uit dat maatschappelijke actoren kunnen worden aangezet tot gewenst gedrag op basis van hun waarden en normen. Door te sensibiliseren en door informatie aan te leveren probeert de overheid het gedrag van actoren te wijzigen. Het resultaat van de sturing is echter minder voorspelbaar dan bij de economische (of juridische) benadering. Om die reden loert ook hier toezicht en controle om de hoek wanneer het gewenste resultaat uitblijft. Anderzijds kan gedrag ook gewoon veranderd zijn om redenen die niets met de communicatieve sturing te maken hebben. De effectiviteit van deze aanpak is dus niet altijd duidelijk vast te stellen. In de *juridische benadering* van sturing, ten slotte, bepalen geformaliseerde regels en normen wat maatschappelijke actoren (maar ook overheden zelf) moeten doen en laten. In deze opvatting wordt ongewenst gedrag verboden of binnen bepaalde grenzen gereguleerd en wordt gewenst gedrag verplicht gesteld (Baldwin et al., 2012).

Een andere theorie van overheidssturing, het **NATO-model**, werd geformuleerd door Hood (1983) en verder ontwikkeld door Hood en Margetts (2007). Het acroniem NATO verwijst naar de vier manieren waarop overheden die bepaalde maatschappelijke doelen willen bereiken, actoren kunnen sturen om die doelen te verwezenlijken: *Nodality*, *Authority*, *Treasure*, en *Organisation*. *Nodality* verwijst naar het benutten van netwerken en informatie om actoren te overtuigen zich op een bepaalde manier te gedragen. *Authority* verwijst naar het dwingend aansporen van actoren om goed gedrag te vertonen. Belangrijke middelen hiertoe zijn regulering en toezicht. Een derde manier om gedragsverandering bij actoren te bewerkstelligen actoren is *Treasure* oftewel het geven van financiële prikkels. Tot slot duidt *Organisation* op situaties waarin de overheid zelf voorziet in de uitvoering van taken bedoeld om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Dit laatste is, hoewel het in veel gevallen verband houdt met de andere drie sturingsinstrumenten, van minder belang voor deze studie naar de wijze waarop de overheid de beleidsuitvoering door externe actoren kan sturen.

**Tabel 1 Drie instrumentele benaderingen van overheidssturing**

Vedung (1998)	Van der Doelen (1991)	Hood (1993)	Sturingsinstrumenten
Carrots (wortels)	Economische sturing	Treasure (financiering)	Subsidies, belastingvermindering, heffingen, leningen, ...
Sticks (stokken)	Juridische sturing	Authority (dwang)	Regelgeving, procedures, erkenning, vergunningen, overeenkomsten, ...
Sermons (preken)	Communicatieve sturing	Nodality (informatie)	Dialoog, ondersteuning, benchmarking, prestatiebeoordeling, sensibilisering, ...

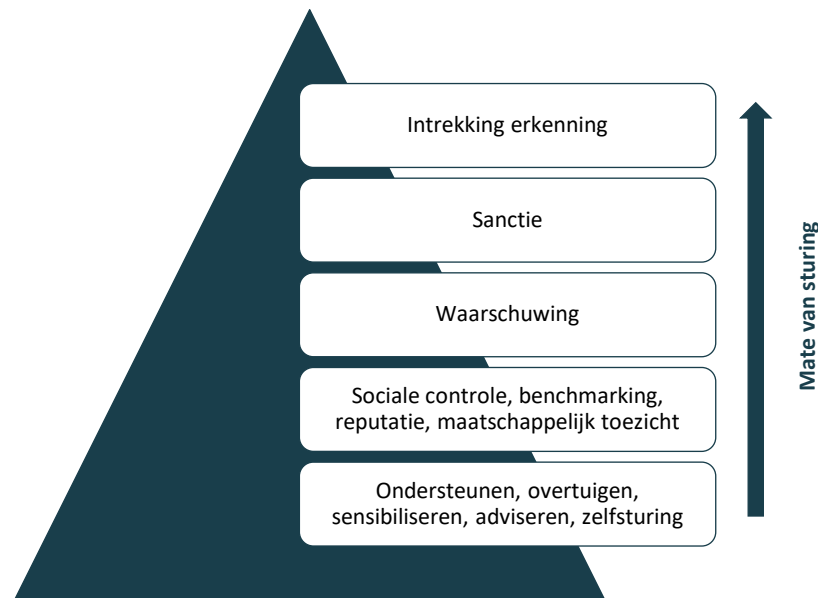
Weliswaar zijn in de literatuur nog andere classificaties naar voren gebracht. Lindblom (1977) maakte bijvoorbeeld een onderscheid tussen sturing door autoriteit (*authority*), sturing door uitwisseling (*exchange*) en sturing door overtuiging (*persuasion*). Etzioni (1975) spreekt dan weer over sturen met dwang (*coercion*), sturing op nuttigheid (*utilitarian control*), en normatieve sturing (*normative control*). Bij nadere beschouwing blijkt echter dat de meeste van deze indelingen kunnen worden teruggebracht tot de drie benaderingen die we hierboven hebben besproken. De drie modellen bieden een nuttige instrumentele kijk in de manieren waarop de relatie tussen overheden en actoren die geacht worden bij te dragen aan sociale beleidsdoelen, vorm kan krijgen (zie overzicht in tabel 1). Het moet echter vermeld worden dat deze vormen van sturing niet in een vacuüm, of los van elkaar, worden gehanteerd. In het verleden werd weliswaar hoofdzakelijk de juridische benadering gevolgd, wat zich vertaalde in hiërarchische sturing op basis van regelgevingsinstrumenten (bv. regelgeving, besluiten, vergunningen, planning, enzovoort) (Winters et al., 2010). Onder impuls van de hierboven beschreven verschuiving van ‘*government*’ naar ‘*governance*’ werden echter nieuwe instrumenten geïntroduceerd en werd ook door andere actoren gestuurd (zie verder in deel 2.2). In de praktijk komen deze nieuwe sturingsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld de visitatiemethodiek) naast de oude manieren van sturing te staan, waardoor een mix van instrumenten wordt gebruikt. In een voorgaand onderzoek werd reeds gewezen op het belang om de verschillende instrumenten op een doordachte manier op elkaar af te stemmen (Winters et al., 2011). Instrumenten uit de verschillende benaderingen worden niet altijd complementair ingezet, wat ertoe zou kunnen leiden dat sturende instrumenten en hun invloed in lagen op elkaar gestapeld worden (Van Dooren et al., 2015).

### 2.1.3.2 Responsieve sturingsmodellen

Modellen zoals de instrumentele benaderingen zijn vaak te eenzijdig en niet dynamisch. Ayres en Braithwaite (1992) betogen dat een overheid, die beoogt om beleidsdoelen te verwezenlijken, inzicht moet hebben in het gedrag van degenen die zij stuurt, en haar strategieën en instrumenten van sturing daaraan moet aanpassen. Anders dan de instrumentele benaderingen, schuiven Ayres en Braithwaite een model naar voren waarin de diverse belanghebbenden worden betrokken in het sturingsproces en waarin sturende actoren een weloverwogen keuze moeten maken uit instrumenten en strategieën die een toenemende mate van dwang met zich meebrengen. Hun **responsive regulation** theorie wordt vaak geïllustreerd aan de hand van een handhavingspiramide (zie figuur 1). Onderaan in de piramide staan strategieën die minder dwingend, minder interveniërend en goedkoper zijn, en daarom de eerste keuze zouden moeten zijn in het sturingsproces. Wanneer dergelijke strategieën niet helpen, moeten strategieën hoger in de piramide worden toegepast. Door actoren eraan te herinneren dat aanhoudende ongewenste acties zullen escaleren tot strategieën hoger in de piramide, worden zij gemotiveerd om aan de basis van de piramide samen te werken om problemen op te lossen. Vanuit de redenering dat sturende actoren in de eerste plaats ondersteuning zouden moeten bieden voor

verbetering en innovatie door de bestuurde actoren, werd de piramide aangevuld door Braithwaite et al. (2007) met een sterkte-component. Meer nog dan in de oorspronkelijke opvatting, benadrukt deze aanpassing van *responsive regulation* dat men een verregaande bestraffende aanpak zo lang mogelijk moet proberen uitstellen (Mascini, 2013).

**Figuur 1 Handhavingspiramide (gebaseerd op Ayres & Braithwaite, 1992)**



Het responsieve sturingsmodel speelt dus in op de verantwoordelijkheid van actoren om orde op zaken te stellen en op hun bereidheid om beleid uit te voeren volgens de verwachte gedragslijnen. Het model stelt dus hogere eisen aan zowel de sturende overheid (in haar rollen als regulator, toezichthouder, of ondersteuner) als de bestuurde actoren. In plaats van dogmatisch een reeks instrumenten voor sturing te volgen, legt dit model de nadruk op pluraliteit, flexibiliteit en complementariteit van verschillende sturingsinstrumenten, die beter kunnen aansluiten bij de context en de eigen keuzes van de gestuurde actoren (Stoopendaal & Bouwman, 2018). Dit vereist responsiviteit. Dat gaat over het op die manier inzetten van sturingsinstrumenten dat ze aansluiten bij het onderwerp waarop gestuurd moet worden, maar ook over het oog hebben voor de specifieke situatie waarin de gestuurde actoren zich bevinden (Braithwaite, 2002). Dit model vraagt zich af of de gekozen sturingsrol past bij de situatie en of het repertoire aan sturingsinstrumenten breed en flexibel genoeg is om zo te sturen dat het bij de situatie past. Dat vergt flexibiliteit en proportionaliteit (Kagan & Bardach, 1982), maar ook interactie en dialoog (Bokhorst & van Erp, 2017). Aansluitend is er ook behoefte aan een responsieve evaluatie van de resultaten die sturingsprocessen zoals toezicht of regulering beogen te bereiken (Welp, 2012).

Hoewel de *responsive regulation* theorie al lang veel belangstelling van beleid en wetenschap geniet, zijn er doorheen de jaren ook enkele belangrijke punten van kritiek geformuleerd. Een van de kritieken (die ook geldt op het gebied van de sociale huisvesting) is dat men bij het volgen van de responsieve benadering terecht komt in een onderhandelingsrelatie tussen stuurder en gestuurde, terwijl beide actoren zouden moeten vertrekken van de wil om gedeelde beleidsdoelstellingen te vervullen (Parker, 2006). Daarnaast heeft een te sterke focus op de onderste laag van de piramide in sommige gevallen ongewenste neveneffecten. Het model van responsieve regulering vereist immers een stevige basis van vertrouwen tussen stuurder en gestuurde (of een gezond wantrouwen vanwege de stuurder). Echter, een te grote vertrouwensband of een te sterke betrokkenheid van de sturende actor bij de te sturen actoren kan leiden tot 'regulatory capture'. In deel 2.1.4 gaan we nauwer in op de relatie tussen vertrouwen en sturen.

In de literatuur worden nog drie alternatieven voor het responsieve model van regulering voorgesteld. Een eerste betreft 'slimme regulering' of *smart regulation* (Gunningham & Sinclair, 2017). Deze vorm van sturing op basis van regulering doet een beroep op het cognitieve vermogen van regulatoren en gereguleerden zelf om zich in te leven in de complexe situationele context van elkaar. Het doel hierbij is begrip te kweken voor de vraag waarom bepaald gedrag zich voordoet en al dan niet ongewenst is. Een tweede alternatief is het zogenaamde *risk-based regulation* en maakt vooral duidelijke regels voor die aspecten van het gedrag van actoren waar grote risico's aan verbonden zijn (Black & Baldwin, 2010). In deze opvatting is het bij organisaties die een groter risico stellen voor de verwezenlijking van publieke beleidsdoelen gerechtvaardigd frequenter en strenger te inspecteren. Regulatoren brengen dus risico's in kaart om sturingsinstrumenten responsief en efficiënt in te zetten. Een derde alternatief betreft *principle-based regulation* (Black, 2008). In plaats van gereguleerden te verplichten zich aan een reeks specifieke regels te houden, worden ze verplicht bepaalde beginselen te waarborgen. Het voornaamste voordeel van deze vorm van regulering is dat actoren worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Doelwetgeving legt bijvoorbeeld geen concrete regels op aan maatschappelijke actoren maar wel de verplichting om bepaalde doelstellingen te realiseren. Hoe deze actoren die doelstelling bereiken is dan minder het voorwerp van sturing en controle, maar wel of ze al dan niet de doelstellingen bereiken.

### 2.1.3.3 Regulering in de overheid

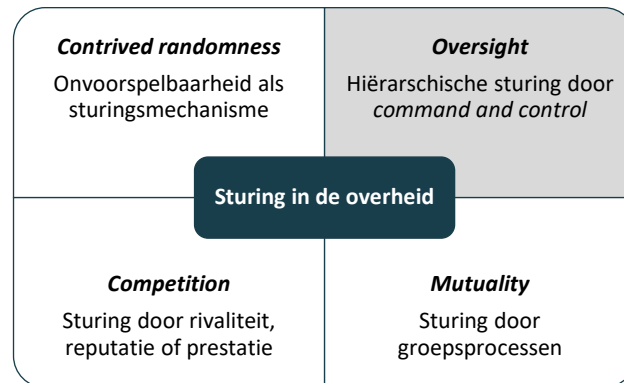
De specificiteit van de Vlaamse sociale huisvestingscontext vereist eigenlijk een model dat kan worden toegepast op relaties tussen overheid en maatschappelijke actoren die geacht worden bij te dragen tot de doelstellingen van het overheidsbeleid. De literatuur over *regulation inside government* vormt daarom een derde belangrijke bron van inspiratie voor dit onderzoek. Sturing en het instrumentarium dat daarbij wordt gehanteerd, kan namelijk anders worden ingevuld naargelang het gaat om een intrabestuurlijke (binnen overheidsorganisaties), interbestuurlijke (tussen overheidsorganisaties), of een extrabestuurlijke (de sturing van bedrijven en burgers) context (Schram, 2005). In dat opzicht vormt de sociale huisvesting in Vlaanderen een speciaal geval: sturing gaat (onder andere) uit van de centrale Vlaamse overheid ten aanzien van sociale woonactoren die in principe niet behoren tot het overheidsapparaat, maar wel verondersteld worden om het beleid rond sociaal wonen uit te voeren. Hoewel dit in theorie een extrabestuurlijke relatie is, zou deze in feite ook kunnen worden benaderd als een interbestuurlijke sturingsrelatie. Vanuit dat perspectief kan de literatuur over regulering in de overheid interessante inzichten bieden om in deze studie te betrekken.

Kan een overheid zichzelf (of de actoren belast met het uitvoeren van haar publieke doelen) reguleren? Wilson en Rachal (1977) formuleerden een pessimistisch antwoord op deze vraag. Regulering binnen de overheid is fundamenteel moeilijker dan sturing van particuliere activiteiten, onder meer vanwege de politieke aard van overheidsactiviteiten (Lodge & Wegrich, 2012). In de context van regulering in de overheid is het bijvoorbeeld niet evident om sancties te laten escaleren (zie het eerder beschreven responsieve model). Daarnaast wordt soms opgemerkt dat actoren met een publieke taakstelling, althans in theorie, vaak geneigd zijn zich aan regelgeving te onttrekken of via politieke kanalen verlichting van regulering te zoeken, meer nog dan actoren gericht op winstmaximalisatie (Konisky & Teodoro, 2016).

Hood et al. (1999) identificeerden vier manieren waarmee de sturing van publieke activiteiten (al dan niet verricht door actoren met een privaat of semipubliek karakter) kan worden ingevuld: *oversight*, *mutuality*, *competition*, en *randomness* (zie figuur 2). *Oversight* verwijst hier naar de klassieke weg van toezicht waarbij wordt getracht te sturen via geformaliseerde regels en besluiten. Sturing vertrekt hier van een hiërarchische relatie en steunt op autoriteit. Een dergelijke benadering in een interbestuurlijke context is niet evident. De voornaamste kritiek op deze benadering is vooral dat hiërarchische sturing wordt aangevuld met 'meer hiërarchie' zonder in te spelen op de gevoeligheden van interbestuurlijke sturing. Een te sterke sturing op regels heeft vaak een demotiverend effect hebben op de actoren die

worden gestuurd, en werkt contra-leren en *gaming* (en valsspelen) in de hand (Lodge & Wegrich, 2012). Bijgevolg werden nog drie andere denkwijzen over het structureren van sturingsprocessen in een interbestuurlijke context bedacht. Deze alternatieven moeten worden gezien als een aanvulling en niet als een vervanging van sturing door toezicht.

**Figuur 2 Sturing in de overheid (gebaseerd op Hood et al., 1999)**



Een eerste alternatief heeft betrekking op *mutuality* of wederkerigheid (Lodge & Wegrich, 2012). Dit houdt in dat normen op basis waarvan wordt gestuurd, het resultaat zijn van een participatief proces. Sturing (en gedragswijziging indien nodig) berusten bijvoorbeeld op peer-monitoring en overtuiging (in plaats van afschrikking). Het verzamelen van informatie (nodig om na te gaan in welke mate beleid wordt verwezenlijkt) berust op een proces van wederzijds leren. Een op wederkerigheid gebaseerde sturing vermindert de problemen van hiërarchische sturing omdat zij berust op een grotere mate van aanvaardbaarheid van regelgevingsprocessen (zie responsive regulation). Voorstanders van deze vorm van sturing voeren bovendien aan dat wederkerigheid een meer diepgaande vorm van klassiek toezicht mogelijk maakt (Hood et al., 1999). Een tweede alternatief vertrouwt op competitie, in de breedste zin van het woord. Mechanismen van sturing binnen deze opvatting zijn vergelijkende beoordelingen van prestatie-indicatoren, financiële prikkels of *naming and shaming* (sturing op basis van reputatie). De heersende opvatting is dat bestuurde actoren gemotiveerd zullen worden om beter te presteren door individuele materiële stimuli om een competitief voordeel te bekomen. Een laatste sturingsaanpak is gericht op *contrived randomness* oftewel geforceerde onvoorspelbaarheid (Lodge & Wegrich, 2012). Deze vorm van sturing gaat ervan uit dat de enige manier om bestuurde actoren 'op het rechte pad te houden' het hanteren van een systeem van georganiseerde verrassing is. Dat uit zich bijvoorbeeld in het houden van onaangekondigde inspecties, of door organisaties te evalueren op basis van willekeurig geselecteerde reeksen indicatoren (bv. door bij iedere visitatie een andere reeks aspecten te belichten of te introduceren, in de plaats van alle indicatoren te belichten). De nadelen van deze strategie zijn dat er minder ruimte (of motivatie) is voor overtuiging en leren, en dat het systeem wantrouwen in de hand werkt. Onaangekondigde controles zijn vaak nuttig om oppervlakkige informatie te verzamelen, maar zijn minder nuttig om een diepgaand inzicht tot stand te brengen en leergedrag te stimuleren, omdat dat vertrouwen (en geen wantrouwen) vereist.

#### 2.1.3.4 Bestuurde actoren als 'agents' of als 'stewards'

Een laatste interessante kijk op sturingsrelaties is te vinden in de agentschapstheorie (*agency*) en in de rentmeesterschapstheorie (*stewardship*). Beiden werden naar voren geschoven om de relaties tussen overheden en organisaties die (veelal op contractuele basis) worden geacht bij te dragen aan publieke doelen, te beschrijven en te analyseren. In die zin zijn de inzichten uit deze theorieën ook gedeeltelijk van toepassing op onze studie van de sturing van sociale huisvestingsactoren. In veel gevallen worden beide perspectieven tegenover elkaar gesteld of wordt getracht de superioriteit van de *stewardship*-



theorie te toetsen. Het kan echter ook nuttig zijn de inzichten uit beide perspectieven te integreren (Schillemans & Bjurstrøm, 2020). Afhankelijk van de situatie kunnen strategieën uit de ene benadering worden verkozen boven (of gecombineerd met) die van de andere benadering (zie ook deel 2.1.4.3). Volgens Van Slyke (2007) en Schillemans (2013) kunnen verschillen tussen de agentschapstheorie en de rentmeesterschaps-theorie worden ondergebracht in een zestal categorieën, waarvan we de twee relevantste voor deze studie hieronder bespreken.

Een eerste verschil betreft motivatie. De *agency*-theorie wordt doorgaans gebruikt om de potentiële belangenconflicten te beschrijven die ontstaan tussen principalen (bv. de overheid) en agenten (bv. actoren die worden geacht bij te dragen aan publieke doelen) in een sturingsrelatie (Davis et al., 1997). In deze visie handelen zowel de principaal als de agent rationeel en uit eigenbelang; vroeg of laat zullen hun belangen met elkaar in conflict komen. De *stewardship*-theorie probeert echter de voorwaarden te begrijpen waaronder actoren minder geneigd zijn hun handelingen op eigenbelang te baseren. Waar agenten in de eerste benadering worden verondersteld zelfzuchtig te zijn en extrinsiek gemotiveerd om ongewenst gedrag na te laten, wordt hen in de *stewardship* benadering een inherente focus op collectieve doelen toegedicht en een intrinsieke motivatie om die doelen te bereiken (Schillemans, 2013). Zij handelen, als het ware, als een rentmeester voor de belangen van hun opdrachtgevers (bv. de overheid). Volgens deze benadering schuilt er in elke steward ten minste een zekere mate van pro-sociale motivatie, die al dan niet door de principalen kan worden aangeboord. Afhankelijk van hoe deze relatie wordt opgevat, kunnen andere strategieën voor sturing dus van belang zijn.

Een tweede belangrijk verschil betreft daarom de beoogde mechanismen achter deze sturing. In de *agency*-benadering gaat men uit van een sterk hiërarchische relatie tussen actoren, die gebaseerd is op institutionele macht. Sturing is hier vooral gebaseerd op financiële incentives, afschrikking en risico (Van Slyke, 2007). Deze instrumenten zijn er doorgaans op gericht de mogelijkheden van de agenten om hun eigenbelang te dienen, in te perken. Sturing in de *stewardship*-benadering houdt echter ook rekening met de inter-organisatorische en interpersoonlijke relaties. In deze opvatting ligt de focus op niet-financiële prikkels, reputationele instrumenten en sturing op basis van principes. Dergelijke manieren van sturing kunnen voorkomen dat actoren zich distantiëren van (de belangen van) hun principalen en bevorderen loyaliteit en respect die de behoefte aan controle en toezicht doen afnemen (Schillemans, 2013). In deze opvatting krijgt zelfsturing (bv. op basis van interne informatieverwerking of reputatiemanagement), voorrang op externe richtlijnen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de relatie tussen overheid en organisaties die geacht worden bij te dragen aan publieke beleidsdoelen op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Daarbij wordt in de literatuur vaak onderscheid gemaakt tussen verschillende sturingsinstrumenten, en wordt ook gewezen op de noodzaak om het gebruik van deze instrumenten af te wegen tegen de context en ervaringen van de te sturen actoren. Daarnaast zagen we dat in het kader van interbestuurlijke sturing verschillende alternatieven voor klassieke hiërarchische sturing naar voren worden geschoven, elk met hun eigen sterke en zwakke punten. Wat tot dusver niet uitvoerig is besproken, maar wat eigenlijk als een rode draad door verschillende van de besproken modellen loopt, is de rol van vertrouwen. Vanuit die optiek gaan we in het volgende deel van dit hoofdstuk in op de relatie tussen sturen en vertrouwen.

#### 2.1.4 Sturen en vertrouwen

Centraal in de vraag hoe de relatie tussen een overheid en zelfstandige organisaties die worden geacht bij te dragen aan publieke beleidsdoelstellingen vorm kan krijgen, staat het concept van vertrouwen (Six & Verhoest, 2017). Sturen en vertrouwen kunnen eenzelfde doel voor ogen hebben (bv. het laten verwezenlijken van beleidsdoelstellingen), maar hun onderlinge verhouding kan variëren. Afhankelijk van het soort sturing (bv. regulering, toezicht, handhaving of zelfsturing) dat wordt nagestreefd en het soort vertrouwen (bv. interpersoonlijk versus institutioneel) dat van belang is, bestaan er verschillende opvattingen over hoe sturen en vertrouwen in balans kunnen zijn (Levi-Faur et al., 2020). Geen van

deze opvattingen is superieur aan de andere, maar het is de moeite waard elke opvatting onder de loep te nemen om later in dit hoofdstuk lessen te kunnen trekken voor het Vlaamse sturingsbeleid. Kort gezegd is de literatuur verdeeld over twee opvattingen: (1) sturing en vertrouwen zijn substituten, en (2) sturing en vertrouwen zijn complementair.

Alvorens op deze twee tegengestelde standpunten in te gaan, is het van belang te definiëren wat we onder 'vertrouwen' verstaan. In de literatuur is men het er algemeen over eens dat vertrouwen (als werkwoord) een proces is dat achtereenvolgens de beoordeling van de betrouwbaarheid, de eigenlijke beslissing om te vertrouwen, en de op vertrouwen gebaseerde handelingen omvat (Dietz, 2011). De manier waarop vertrouwen gewoonlijk wordt gedefinieerd, hangt af van de fase in dit proces waarop de meeste aandacht wordt besteed (Levi-Faur et al., 2020). Een van de definities die in de literatuur breed gedragen wordt, komt van Rousseau et al. (1998) en focust op de eerste twee stappen van het vertrouwensproces: *'vertrouwen is een psychologische toestand die de intentie inhoudt kwetsbaarheid te aanvaarden op basis van de positieve verwachtingen van de intenties of het gedrag van een ander'* (p. 395). In die opvatting is vertrouwen een oordeel gebaseerd op kennis over de (on)betrouwbaarheid van een andere partij. Echter, die kennis is vaak onvolledig, waardoor vertrouwen dus onzekerheid over het toekomstige gedrag van de andere partij impliceert (Six, 2013). Een andere toonaangevende definitie focust duidelijk vooral op de fases van de beslissing om te vertrouwen, het daaropvolgende risicogedrag, en het wederkerige proces dat daarop volgt. Möllering (2006) definieert vertrouwen als *'een continu proces van voortbouwen op rede, routine en reflexiviteit, waarbij onherleidbare sociale kwetsbaarheid en onzekerheid worden opgeschort alsof zij in gunstige zin zijn opgelost, en waarbij een toestand van gunstige verwachting ten aanzien van de handelingen en intenties van een andere partij in stand wordt gehouden'* (p. 111). Daarbij dient opgemerkt te worden dat rede, routine en reflexiviteit niet voldoende zijn om het proces van vertrouwen in gang te zetten; er komt altijd een sprong in het ongewisse (*leap of faith*) aan te pas (Six, 2013).

#### 2.1.4.1 Sturen en vertrouwen zijn substituten

Het eerste perspectief op de relatie tussen sturen en vertrouwen is een negatieve relatie. Sturen en vertrouwen zijn tegenpolen in deze relatie; het is het één of het andere (Six, 2010). De redenering is dat sturing (en bij uitbreiding toezicht, regulering, controle, enzovoort) gebaseerd is op wantrouwen en dat vertrouwen impliceert dat er niet gestuurd mag worden. Met andere woorden, aanhangers van dit standpunt beargumenteren dat te veel vertrouwen tussen de actoren betrokken in sturingsregimes leidt tot een mindere mate van uitvoering of naleving van gewenst beleid, en dat de sturing door de overheid moet vertrekken van een formele en hiërarchische aanpak, terwijl vertrouwen wordt beperkt of geheel wordt genegeerd (Levi-Faur et al., 2020). Er zijn auteurs die stellen dat vertrouwen *an sich* een sturingsmechanisme is dat verwachtingen en interacties tussen actoren coördineert (Bachmann, 2001). In het verlengde hiervan wordt soms gesteld dat vertrouwen en sturing in wezen alternatieve mechanismen zijn, aangezien zij beide tot doel hebben de voorspelbaarheid van acties en de naleving van regelgeving te vergroten (Knights et al., 2001). Samenvattend is het in dit eerste perspectief bijna onmogelijk om de sturende relatie tussen overheid en actoren een vertrouwensrelatie te laten zijn.

Het hierboven besproken model van responsieve sturing, dat door Ayres en Braithwaite (1992) werd voorgesteld als alternatief voor de instrumentele benadering van sturing, gaat uit van een dergelijke opvatting van de relatie tussen sturing en vertrouwen. Aan de basis van hun handavingspiramide ligt de focus op minder ingrijpende en op vertrouwen gebaseerde processen. Van zodra een actor afwijkt van de gewenste norm, wordt geëscaleerd naar meer ingrijpende, sanctionerende instrumenten van sturing, en wordt de vertrouwensbasis verlaten. Vertrouwen is minder sturen, en minder vertrouwen is meer sturen. Echter, gebaseerd op huidige wetenschappelijke inzichten dient opgemerkt te worden dat er in dit model eigenlijk geen sprake is van vertrouwen, maar van laag wantrouwen of *deterrence-based trust* (Rousseau et al., 1998). Hoe dan ook, wordt een dergelijke negatieve relatie tussen sturen en vertrouwen grotendeels ontkracht door recent en internationaal empirisch bewijs uit verschillende

sectoren (bv. in de context van financiële markten (Dorobantu & Viswanathan, 2009), cybersecurity (Van den Berg & Keymolen, 2017) of voedselveiligheid (Anania & Nisticò, 2004)). Specifiek binnen de context van sociale huisvesting biedt de theorie daarnaast eigenlijk onvoldoende ruimte voor een vrijwillige beleidsuitvoering of naleving gedreven door de intrinsieke motivatie. Daarentegen vertrekt sturing volgens de *responsive regulation* theorie van het overtuigen van actoren om regels te gaan naleven; de actoren zullen dat niet vrijwillig vanuit zichzelf doen (Six, 2010).

#### 2.1.4.2 Sturen en vertrouwen zijn complementair

In een perspectief dat haaks staat op wat hierboven beschreven werd, kunnen sturing en vertrouwen elkaar onder bepaalde voorwaarden aanvullen en versterken (Six & Verhoest, 2017). Gebaseerd op inzichten uit recent vertrouwensonderzoek stelt Six (2013) een model voor dat de tekortkomingen van *responsive regulation* (zie Ayres & Braithwaite, 1992) zou kunnen ondervangen. Waar het model van responsieve sturing uitgaat van laag wantrouwen en escaleren naar hoog wantrouwen en vergaande sturing, toezicht en controle zodra er een vertrouwensbreuk ontstaat, laat het model van Six toe dat vertrouwen en de mate van sturing en toezicht naar elkaar toegroeien. Het model maakt gebruik van de theorieën van zelfbeschikking (Ryan & Deci, 2017) en procedurele rechtvaardigheid (Murphy, 2016), en leunt op recent empirisch onderzoek om te laten zien hoe vertrouwen in de toezichthouder en controle elkaar kunnen aanvullen bij het bevorderen van de naleving van de regelgeving. Concreet stelt het model dat wanneer normen voor regulering en toezicht tot stand komen via dialoog tussen regelgevers en actoren, en wanneer de interpretatie van de verzamelde informatie gebeurt met inbreng van die laatsten, dat sturing op basis van controle, toezicht en regelgeving meer vertrouwen zal wekken (Six, 2013; Six & Verhoest, 2017). Hoe meer de onder toezicht staande actoren procedurele rechtvaardigheid en herstelrechtvaardigheid waarnemen, hoe groter de kans dat sturing door regelgeving en toezicht bij deze actoren vertrouwen zal opwekken. Daarnaast is het van belang dat deze actoren in staat zijn de regelgeving te begrijpen en na te leven.

Volgens deze benadering wordt de positieve relatie tussen sturing en vertrouwen versterkt naarmate de psychologische basisbehoeften aan autonomie, competentie en verwantschap, die door de onder toezicht gestelde actoren worden waargenomen, door het toezichtstelsel worden ondersteund. Het is echter niet zo dat men zonder meer kan verwachten dat naarmate het toezicht professioneler wordt, het vertrouwen van actoren in toezichthouders zal toenemen en dus ook hun naleving van regelgeving zal toenemen (Weibel & Six, 2013). Daarnaast moet voor iedere situatie/context afzonderlijk worden bekeken hoe vertrouwen en sturing gecombineerd kunnen worden op een manier die de legitimiteit en effectiviteit van sturing (bv. door toezicht) maximaliseert, die de transactiekosten minimaliseert en die de betrokken actoren in staat stelt reflexief te zijn (d.w.z. dat ze hun strategieën kunnen bijstellen in functie van veranderingen in het gedrag van de andere partij of gewijzigde omstandigheden) (Rutz, 2017). Bovendien wordt in de literatuur over *regulatory capture* reeds lang gewezen op de problemen die kunnen ontstaan wanneer inspecteurs en ondertoezichtstaanden te intensief met elkaar in contact staan (Ashworth et al., 2002; Levine & Forrence, 1990). Zelfs (of vooral) in het model waarin sturing en vertrouwen elkaar versterken, blijft het van belang een evenwicht te vinden tussen afstandelijkheid en onpersoonlijkheid enerzijds, en responsiviteit en reflexiviteit anderzijds, allemaal aspecten die in deze visie van een inspecteur worden verlangd.

#### 2.1.4.3 Wat werkt best in welke context?

Samenvattend is vertrouwen een veelbesproken concept in de literatuur rond overheidssturing en de relatie tussen vertrouwen en sturing wordt (zoals hierboven beschreven) op verschillende manieren geconceptualiseerd. Levi-Faur et al. (2020) (maar ook Six (2013)) stellen echter dat de ene benadering niet noodzakelijk superieur is aan de andere. In haar beslissing om te gaan sturen en om een specifiek sturingsinstrument in te zetten, zou een overheid rekening moeten houden met de specifieke actor die wordt gestuurd. Een derde benadering bestaat dus in een voorwaardelijke (of contingente) relatie

tussen sturing en vertrouwen. Sturing en vertrouwen kunnen elkaar vervangen en versterken, concurreren en onafhankelijk zijn, afhankelijk van het soort vertrouwen en het soort instrumenten dat wordt nagestreefd. Nog meer dan in de responsive regulation benadering, moet de overheid in deze opvatting verschillende stijlen van sturing kunnen hanteren ten opzichte van actoren, naarmate men meer of minder vertrouwen dan wel wantrouwen heeft ten aanzien van die actoren. Van belang hier is vooral dat dit vertrouwen of wantrouwen verantwoord kan worden. Een belangrijke vraag die rest is: *welke aanpak werkt in welke context?* Deze vraag kan echter niet zonder meer worden beantwoord. De verscheidenheid aan sturingsinstrumenten en de complexiteit van de omstandigheden waarbinnen deze instrumenten worden toegepast, is daarvoor vaak te groot (Winters et al., 2010).

Six (2013) benadert dit vraagstuk door verschillende sturingsregimes te koppelen aan actoren met een verschillende mate van betrouwbaarheid. Niet alle organisaties zijn even betrouwbaar en het zou even verkeerd zijn daaruit af te leiden dat alle organisaties moeten worden gewantrouwd. Vanuit die optiek zouden toezichthouders bij de keuze van een handhavingsaanpak rekening moeten houden met het gedrag van de specifieke organisatie waarop zij zich richten. Men zou daarbij volgens Six (2010) drie groepen actoren kunnen onderscheiden op basis van betrouwbaarheid:

**Tabel 2** Categorieën van actoren volgens betrouwbaarheid (gebaseerd op Six, 2010)

Principieel verantwoordelijken	Eigenwijze calculeerders	Contextgevoelige actoren
Deze actoren hebben de <u>intrinsieke motivatie</u> om brede belangen te dienen, ongeacht of zij door de overheid worden aangestuurd. Deze actoren zullen zich <u>moreel verplicht</u> voelen om regels te volgen en zullen dus bijna altijd maatschappelijk verantwoord gedrag vertonen.	Deze actoren hebben vaak <u>lak aan overheidssturing</u> en maatschappelijke gevolgen van hun ondernemerschap, en zijn dus alleen bezig met hun <u>eigen belangen</u> . Deze actoren zijn sterk geneigd regels te overtreden als zij inschatten dat het goedkoper is om een eventuele sanctie te ondergaan.	Deze actoren bevinden zich tussen de twee andere groepen in. Enerzijds zijn deze actoren <u>aanspreekbaar voor hun publieke verantwoordelijkheden</u> , maar anderzijds mag naleving niet te veel kosten (qua tijd, moeite en geld) en hechten deze actoren veel belang aan <u>procedurele rechtvaardigheid</u> .

Onder de groep van principiële verantwoordelijken is een hoge mate van vertrouwen gerechtvaardigd. Deze actoren zullen geen ongewenst gedrag vertonen, ongeacht de wet- of regelgeving (Six, 2010). Zij zullen zich hoogstens verzetten als naleving van de regelgeving te veel tijd, moeite of geld kost, zonder dat de maatschappelijke belangen extra worden beschermd. Six (2010) stelt dat deze actoren zouden moeten worden gestuurd door principes in plaats van door regelgerichte normen. Echter, opdat deze sturing op basis van principes zou werken, moet een permanente reguleringsdialoog plaatsvinden over de betekenis en de toepassing van regulering (Winters et al., 2017). Daarnaast helpt het wanneer veel actoren in een netwerk werken (Braithwaite, 2008). Principiële verantwoordelijken die aanvankelijk een hoge mate van betrouwbaarheid worden toegeschreven maar op een bepaald moment tegen de gevestigde principes ingaan, zullen dan veel sneller door de mand vallen, wat een reden kan zijn om over te schakelen op een meer regelgerichte vorm van sturing. Principieel verantwoordelijke actoren bereiken dus betere nalevingsresultaten als hen voldoende speelruimte wordt geboden, maar een solide basiskader en krachtige handhaving zijn steeds nodig (Winters et al., 2017).

In tegenstelling tot principiële verantwoordelijken is een grote mate van wantrouwen gerechtvaardigd bij eigenwijze calculeerders. Wat de overheid ook doet om vertrouwen op te bouwen, actoren in deze groep zullen altijd gericht zijn op het al dan niet naleven van regelgeving vanuit hun eigen belangen. Dit maakt een sterk sturend en toezichthoudend regime gerechtvaardigd. Zodra deze actoren een mogelijkheid zien om zich aan regelgeving te onttrekken, zullen zij dat doen. Het is daarom van belang dat de sturingsstrategie en de regelgeving zo worden vormgegeven dat de nadelen van niet-naleving

voor deze actoren opwegen tegen de nadelen van wel-naleving (Six, 2010). Van belang is vooral dat de beslissing om meer drastische vormen van sturing toe te passen niet voorafgaat aan de beoordeling van de betrouwbaarheid van potentiële eigenzinnige rekenaars.

De omgang met contextafhankelijke actoren hangt af van de context, want ook hun betrouwbaarheid hangt af van context (Six, 2010). Deze actoren vormen meestal de grootste categorie en hun sturing heeft dan ook de grootste impact op de resultaten op het vlak van regelgeving en naleving. Belangrijk voor contextafhankelijke actoren is dat er sprake is van een gelijk speelveld: wanneer andere actoren zich niet aan de regels houden en geen sanctie krijgen, zullen contextafhankelijke actoren ook geneigd zijn af te wijken van regelgeving (Lodge & Wegrich, 2012). De vormgeving en perceptie van sturing en toezicht heeft voor deze actoren een veel grotere impact. Wanneer ondertoezichtstaanden doorheen het sturingsproces het gevoel krijgen dat hun handelingen betrouwbaar worden geacht en dat de regelgeving voldoende aansluit bij hun bedrijfsprocessen, zal dit in veel gevallen hun bereidheid tot naleving vergroten. Omgekeerd, wanneer actoren het gevoel hebben dat de overheid hen wantrouwt, ook al hebben ze goede intenties en competenties om de regelgeving na te leven, zal hun bereidheid om die regelgeving na te leven waarschijnlijk verzwakken.

### 2.1.5 Criteria voor goede sturing

Het is nu duidelijk dat de overheidssturing van actoren die geacht worden bij te dragen aan publieke beleidsdoelen, verschillende vormen kan aannemen en bovendien onlosmakelijk verbonden is met het vertrouwen of wantrouwen dat in die sturingsrelaties aanwezig is. Afhankelijk van de context kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt tussen sturing en vertrouwen. Een vraag die tot nu toe nog niet beantwoord werd, is of criteria voor 'goede sturing' kunnen worden geformuleerd. Een goede manier van sturing wordt doorgaans gedefinieerd als *'sturing die inzicht verschaft in de voordelen en beperkingen van bepaalde strategieën, en in de wijze waarop sturende actoren te werk gaan, zowel in termen van basisinteracties met gereguleerde actoren als in termen van hun voorkeur voor bepaalde stijlen van sturing boven andere'* (Lodge & Wegrich, 2012, p. 253). Een dergelijke definitie geeft echter nog niet echt aan welke criteria een goede sturing moet voldoen.

Baldwin et al. (2012) hanteren vijf criteria om te bepalen of een bepaalde strategie positief kan worden beoordeeld. Deze criteria zijn alle omgeven door specifieke moeilijkheden, maar vormen samen een nuttige reeks referentiepunten voor de beoordeling van stuurstrategieën:

- wordt de sturingsstrategie ondersteund door wetgevend gezag?
- is er een passende verantwoordingsplicht?
- zijn de procedures eerlijk, toegankelijk en transparant?
- handelt de sturende actor met voldoende deskundigheid?
- is de sturingsprikkel efficiënt?

Een andere reeks criteria waaraan kwalitatieve sturing moet voldoen, is te vinden in een recent rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met als titel *'Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy'* (OECD, 2014). Vanuit de constatering dat regelgeving van groot belang is voor het goed functioneren van economieën en samenlevingen, formuleerde de OESO elf beginselen waaraan overheidssturing zou moeten voldoen. Ook deze beginselen vormen dus een nuttige toetssteen in het kader van onze studie over de sturing van sociale woonactoren. De 11 OESO-beginselen zijn:

- evidence-based: handhaving en inspectie moeten op feiten en metingen gebaseerd zijn. De beoordeling van wat en hoe moet worden geïnspecteerd, moet gebaseerd zijn op gegevens en zekerheden, en de resultaten moeten regelmatig worden geëvalueerd;
- selectiviteit: er zijn talrijke manieren om doelstellingen van regelgeving te bereiken. Waar mogelijk zou sturing moeten uitgaan van de markt, de private sector of de samenleving;

- proportionaliteit: sturing moet risico-georiënteerd en evenredig zijn. De inzet van sturingsmiddelen moet in verhouding staan tot de risico's, en sturing moet erop gericht zijn het huidige risico dat door overtredingen wordt veroorzaakt, te verkleinen;
- responsiviteit: sturing moet gebaseerd zijn op de beginselen van responsieve regelgeving en moet dus afhankelijk zijn van het profiel of het gedrag van de doelgroep;
- langetermijnvisie: beleid en de organisatie van sturing moeten afgestemd worden op duidelijke doelstellingen en een langetermijnvisie;
- coördinatie: sturingstaken moeten worden gecoördineerd en waar nodig geconsolideerd. Minder overlappings zorgen voor een beter gebruik van overheidsmiddelen, de lasten voor de onder toezicht staande personen verlichten en de doeltreffendheid maximaliseren;
- transparantie: de omkadering (bv. beleid, personeel, structuren, processen, ...) van sturing moet transparantie, professionalisme en resultaatgericht management ondersteunen. De uitvoering van sturing moet onafhankelijk zijn van politieke beïnvloeding, en inspanningen ter bevordering van de naleving moeten worden beloofd;
- integratie: ICT-toepassingen moet worden gebruikt om de risicogerichtheid, de coördinatie en de informatie-uitwisseling, alsook het optimale gebruik van middelen, te maximaliseren;
- eerlijkheid: de overheid moet zorgen voor duidelijke regels en procedures voor handhaving en inspecties. Er moet een coherente wetgeving voor de organisatie van inspecties en handhaving worden vastgesteld en gepubliceerd, en de rechten en plichten van inspecteur en geïnspecteerde moeten duidelijk worden omschreven;
- nalevingsgericht: transparantie en naleving zouden moeten worden verbeterd door middel van het gebruik van aangepaste instrumenten, zoals begeleiding en toolkits;
- professionaliteit: inspecteurs en beoordelaars moeten worden opgeleid en aangestuurd met het oog op professionalisme, integriteit, consistentie en transparantie. Dit vereist een aanzienlijke opleiding, niet alleen gericht op technische maar ook op algemene inspectievaardigheden.

## 2.2 Sturing van de sociale huisvesting in Vlaanderen

Het Vlaamse Gewest telde eind 2020 173 429 sociale huurwoningen, goed voor ongeveer 5% van de totale woningvoorraad. Van deze sociale huurwoningen is ongeveer 92% in beheer van de SHM's, 7% van de SVK's, en 1% van het Vlaams Woningfonds en de lokale besturen. SHM's en SVK's zijn vandaag dus de belangrijkste actoren in de uitvoering van het Vlaamse sociale huisvestingsbeleid. Dat beleid is decretaal verankerd in de Vlaamse Codex Wonen (VCW) en verder uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021) dat alle bestaande uitvoeringsbesluiten van de VCW en andere decreten bundelt.

### 2.2.1 Situatie tot eind 2022

Er zijn vandaag 88 erkende SHM's en 48 SVK's actief. Ze worden erkend door de Vlaamse Minister van wonen en hun activiteiten worden geregeld in de VCW. De organisatie en sturing van SHM's en SVK's is historisch gezien verschillend geëvolueerd, maar de twee actoren zijn in veel opzichten wel naar elkaar toegegroeid. De financiering van SHM's gebeurt voornamelijk door gesubsidieerde en markt-conforme leningen van de VMSW en op basis van specifieke subsidies en fiscale kortingen. Erkende SVK's worden gesubsidieerd aan de hand van een basissubsidie-enveloppe, een aanvullende subsidie-enveloppe, een subsidie voor de beheersvergoeding, een groeiusubsidie of een subsidie voor externe bijstand. Onder bepaalde voorwaarden kan de VMSW een kortlopende lening toekennen aan SHM's of SVK's voor het opvangen van tijdelijke liquiditeitstekorten. Tegenover deze publieke financiering staan verschillende vormen van regulering en controle, maar ook ondersteuning en begeleiding.

Zoals hoger aangegeven is de belangrijkste regelgeving over het Vlaamse woonbeleid gebundeld in de Vlaamse Codex Wonen (VCW) die sinds de introductie (toen nog onder de titel Vlaamse Wooncode) in

1997 meermaals gewijzigd werd. Bij de VCW hoort een uitvoeringsbesluit dat alle (47) bestaande uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering bundelt. Daarnaast zijn de sociale woonactoren ook onderworpen aan de regelgeving overheidsopdrachten en privaatrechtelijke normenkaders.

Toezicht op de kernactiviteiten van sociale woonactoren en op hun financieel en administratief beheer wordt uitgevoerd door de afdeling Toezicht van Wonen-Vlaanderen. De huidige aanpak van toezicht bestaat uit globale onderzoeken (GLOBO's), basistoezicht en verhoogd toezicht. De afdeling behandelt ook de verhalen en beroepen die kandidaathuurders indienen tegen een beslissing van een SHM.

Toezicht op de prestaties van SHM's gebeurt aan de hand van een prestatiebeoordeling tijdens de visitaties. De Visitatieraad gaat als onafhankelijk orgaan op basis van gesprekken met stakeholders, opgevraagde documenten en een aantal prestatie-indicatoren (opgenomen in de prestatiedatabank) na hoe goed een SHM haar werk doet. De beoordeling dient als instrument voor zelfsturing en verbetering door SHM's, maar vormt ook de basis voor hun erkenning. De erkenning van SHM's is sinds de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een taak van de Vlaamse regering, dewelke dus ook een belangrijke sturende rol heeft.

Ook de VMSW heeft vanuit haar ondersteuningstaak een sturende rol in de sociale huur. Ze houdt zich bezig met het stimuleren, ondersteunen, begeleiden en financieren van de sociale woonactoren. De VMSW voert ook een financieel toezicht uit. Sinds 2019 moeten SVK's per kwartaal hun financiële situatie rapporteren aan de VMSW en een financiële vijfjarenplanning opmaken. Op die manier ziet de VMSW toe op de huidige en toekomstige financiële situatie van SVK's en kunnen tijdig maatregelen worden genomen om de financiële situatie te verbeteren. Vanuit haar ondersteuningstaak houdt de VMSW onder meer intervisies en opleidingen voor verhuurders, begeleidt en ondersteunt ze de SHM's met een verbeteringsplan, en onderhoudt ze een helpdesk sociale huur. Verder voorziet de VMSW ook in administratieve en technische begeleiding bij de realisatie van bouwprojecten.

### 2.2.2 Situatie vanaf begin 2023

Zoals vermeld in de inleiding, zijn er momenteel twee evoluties aan de gang binnen het Vlaamse woonbeleid die relevant zijn voor dit onderzoek. Ten eerste moeten SHM's en SVK's vanaf 2023 één woonactor vormen met maar één woonmaatschappij per werkingsgebied. De beleidsvisie hierachter is dat de gebundelde deskundigheid van SHM's en SVK's kan worden ingezet om de professionalisering van en dienstverlening door sociale woonactoren te optimaliseren. Om deze juridische en operationele transitie te ondersteunen, ontwikkelde de Vlaamse overheid een draaiboek woonmaatschappijen en bieden Wonen-Vlaanderen en de VMSW ondersteuning aan SHM's en SVK's om de omvorming tot woonmaatschappij mogelijk te maken. Daarnaast fuseren de VMSW en Wonen-Vlaanderen tegen 2023 tot één agentschap Wonen in Vlaanderen. Ook op dat vlak loopt momenteel een juridisch-financiële en organisatorische transitie. De fusie impliceert dat verschillende van de eerder besproken sturende opdrachten worden verenigd onder één agentschap.

## 2.3 Sturing van de sociale huisvesting in Nederland, Brussel en Engeland

In dit deel proberen we onze blik te verruimen door enkele andere sturingsmodellen in andere landen of regio's te vergelijken met het Vlaamse systeem. In overleg met de begeleidingsgroep is de keuze gevallen op Nederland, Engeland en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De organisatie en sturing van de sociale huisvesting in deze regio's is historisch geworteld in de structuren en instellingen van de regio in kwestie, wat dan ook heeft geleid tot aanzienlijke onderlinge verschillen. Uit eerder onderzoek blijkt echter ook een zeker parallellisme te bespeuren. In Winters et al. (2010) werd reeds een eerste stap gezet om de Vlaamse sturingsaanpak te vergelijken met deze regio's. In het huidige onderzoek

werpen we een nieuwe blik op de drie regio's om er lessen uit te trekken voor de toekomstige Vlaamse situatie. We beschrijven eerst kort de context van elke casus, en gaan dan dieper in op de verschillen en overeenkomsten op het gebied van bevoegdheden, het gebruik van verschillende instrumenten van sturing en de manier waarop toezicht en prestatiebeoordeling in de praktijk worden gebruikt.

### 2.3.1 Sociale huisvesting in Nederland

In 2020 omvatte de Nederlandse sociale huisvestingssector 29% van de totale woningvoorraad. De 346 woningcorporaties exploiteren ongeveer 2 294 219 sociale huurwoningen (CBS, 2020). De opdrachten van woningcorporaties zijn vastgelegd in de Woningwet van 2015 en verder uitgewerkt in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) van 2015. Woningcorporaties worden als 'toegelaten instellingen' erkend door de overheid en dienen zich te concentreren op de diensten van algemeen economisch belang: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen (en enkele andere maatschappelijke taken). Naast woningcorporaties bieden ook lokale besturen sociale huisvesting aan, eveneens als 'toegelaten instelling' maar niet als woningcorporatie. De Woningwet van 2015 heeft de governance van de sociale huisvesting in Nederland grondig hervormd. Om die hervorming te kaderen, schetsen we hieronder de belangrijkste evoluties.

Met de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties in de jaren 1990 maakte de centrale sturing door de Rijksoverheid plaats voor onafhankelijk ondernemerschap. De overheid oefende nog wel een wettigheidstoezicht uit, maar het toezicht op prestaties van de woningcorporaties werd overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van de sector. De corporaties genoten dus relatief veel autonomie en mochten woningen bouwen en beheren via het zogenaamd '*revolving fund*' principe: de overheid investeerde zelf weinig middelen in de sociale huisvestingssector, maar corporaties mochten nieuwgebouwde en bestaande woningen verkopen om inkomsten te genereren voor de uitvoering van hun sociale taken. In de periode tot 2008 leidde de verzelfstandige positie van corporaties als gevolg van verschillende fusies tot een versnelde schaalvergroting en professionalisering. Financieel toezicht werd voorzien door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), een zelfstandig bestuursorgaan dat was ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw hebben zich in de Nederlandse sociale huisvestingssector een aantal malversaties gemanifesteerd, als gevolg van falend intern beheer en financieel wanbeheer. De financiële en operationele autonomie die woningcorporaties genoten, werd in sommige delen van de sector misbruikt voor commercieel gewin. De politiek zag zich genoodzaakt in te grijpen en er werd in 2013 een Parlementaire Enquête gehouden om te onderzoeken wat er mis is gelopen bij het toezicht op de woningcorporaties. Niet alleen de sector (die tot dan een sterke zelfregulerende rol was toebedeeld), maar ook het falende interne en externe toezicht werden publiekelijk ter verantwoording geroepen. Het parlementair onderzoek riep op tot een herziening van de bestuurlijke en regelgevende structuur van de sector en leidde tot een grondige herziening van de toenmalige Woningwet. Nieuwe regelgeving moest ervoor zorgen dat woningcorporaties zich weer op hun kerntaak zouden richten en zich niet langer met riskante commerciële activiteiten zouden inlaten.

In 2015 werd de nieuwe Woningwet in het leven geroepen. De voornaamste doelstellingen van de wet waren het scheiden van sociale en commerciële activiteiten en het voorzien van onafhankelijk toezicht op de naleving van het uitgebreide regelgevingskader. Met de herziening van de Woningwet werd ook het gebruik van prestatieafspraken nieuw leven ingeblazen om de formulering van lokaal beleid inzake sociale huisvesting te ondersteunen en aan te moedigen. Enerzijds werd de rol van gemeenten en (de vertegenwoordigers van) sociale huurders ten opzichte van woningcorporaties versterkt. Anderzijds werd de koppeling tussen de investeringscapaciteit van corporaties en de lokale behoefte aan sociale huisvesting vergroot. Met de Woningwet van 2015 werd ook de Autoriteit Woningcorporaties (AW) opgericht, als opvolger van het CFV. De AW valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de BZK-minister, maar is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (wat ressorteert onder



het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat). De AW is vandaag de belangrijkste toezichthouder op de woningcorporaties. Ze staat in voor het wettigheidstoezicht (wettelijkheid van handelingen), het financieel toezicht (de financiële gezondheid) en besteedt in haar toezicht daarnaast veel aandacht aan de governance van de corporaties (de wijze waarop intern toezicht functioneert). Na een periode van matig extern toezicht op de woningcorporaties (en op het interne toezicht) brengt de AW opnieuw een strakker wettelijk, financieel en administratief toezicht.

De Woningwet van 2015 introduceerde daarnaast ook het toezicht van de AW op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De WSW zorgt er al sinds de jaren 1980 als zelfstandige privaatrechtelijke stichting voor dat corporaties op een dusdanige manier gefinancierd worden dat het goedkoper is en dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor hun primaire opdracht van het bouwen, onderhouden en verduurzamen van sociale huisvesting. Het WSW vervulde van oudsher twee taken: het garanderen van leningen aan woningcorporaties die lid zijn van het WSW en het beoordelen en beheren van de risico's van woningcorporaties en de sector als geheel. Ze voert (of bemiddelt) sinds de nieuwe Woningwet ook saneringsopdrachten uit namens de minister van BZK. Sinds kort hebben het WSW en de AW een gezamenlijk beoordelingskader opgesteld en een samenwerkingsconvenant afgesloten waarin de werkzaamheden die volgen uit het gezamenlijk beoordelingskader onder elkaar verdeeld zijn en waarin zij overeenkwamen te leren uit elkaars inzichten. De AW richt zich nu vooral op de governance van corporaties en het WSW op het bedrijfsmodel. Zowel de AW als het WSW kijken daarnaast naar de financiële positie van corporaties.

De visitatiemethodiek heeft sinds 2015 ook aan belang gewonnen door een wettelijke verplichting. De visitaties bestaan al 20 jaar als vorm van zelfregulering en zijn gebaseerd op een methodiek die door de corporatiesector werd ontwikkeld in samenspraak met bewonersvertegenwoordigers, gemeenten en maatschappelijke partners. Tot 2015 werden enkel corporaties die lid waren van de federatie van corporaties (Aedes), geacht om zich eens in de vier jaar te laten visiteren. De visitaties waren echter op geen enkele manier gekoppeld aan overheidstoezicht. Het systeem was ook erg besloten; rapporten werden zelden openbaar gemaakt. Vandaag worden alle corporaties via de Woningwet verplicht zich periodiek te laten visiteren. De methodiek en de kwaliteit van visitaties worden beheerd door Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) en uitgevoerd door vijf geaccrediteerde bureaus die daartoe een visitatiecommissie aanstellen. Opvallend is dat de leden van die visitatiecommissie door de minister worden benoemd en worden voorgedragen door Aedes, de Woonbond<sup>2</sup> en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De criteria en manier waarop visitaties gebeuren, staan los van de wetgeving, maar de overheid heeft wel een invloed op de commissie. Eveneens opvallend is dat de corporaties zelf kunnen kiezen welke van de vijf bureaus ze aanspreken voor de visitaties. Hier wordt geopteerd om marktwerking te laten spelen. In het voortraject van de visitatie worden doorgaans verkennende gesprekken gevoerd tussen de corporatie en potentiële visitatiebureaus. Corporaties betalen voor een visitatie een jaarlijkse bijdrage aan SVWN, een variabele kost voor het inhuren van een bureau bij de visitatie, en een eenmalige bijdrage aan SVWN bij de visitatie. Visitaties kosten in totaal ongeveer tussen 25 000 euro voor een kleine en 75 000 euro voor een erg grote corporatie. Het risico van deze marktgerichte aanpak is dat de visitatiemethodiek haar scherpte verliest. Daarnaast is er binnen de sector een discussie gaande over de balans tussen de visitatiemethodiek en het toezicht door de AW, waarbij het soms onduidelijk is waar het verschil ligt.

### 2.3.2 Sociale huisvesting in Engeland

In 2021 maken sociale huurwoningen ongeveer 20% uit van de totale woonvoorraad in Engeland (RSH, 2021a). In totaal worden 4 400 000 sociale woningen beheerd door 213 lokale besturen en 1 411 *private registered providers*. Die laatsten zijn non-profit organisaties (*Housing Associations* of

---

<sup>2</sup> De landelijke vereniging van huurders.

HA's) die erkend en gereguleerd worden door de Britse overheid om sociale huisvesting te voorzien. In onze beschrijving van de belangrijkste trends in de Engelse sociale huisvesting richten wij ons in het bijzonder op de HA's.

Met de *Housing Act* van 1964 werd de *Housing Corporation* (HC) opgericht, de overheidsinstantie die de HA's in Engeland moest financieren en reguleren. De HC werd initieel opgericht om goedkope huur- en mede-eigendomshuisvesting te bevorderen, en kreeg pas in de jaren 1970 de opdracht om de sociale huisvestingssector uit te breiden. In de laatste decennia van de twintigste eeuw nam het belang van *housing associations* toe als gevolg van nieuwe regelgeving (bv. de gewijzigde *Housing Act* van 1980) die moest voorkomen dat lokale besturen sociale woningbouw zouden financieren met belastinggeld, en die sociale huurders (via de *Right to Buy*) moest aanmoedigen hun huurwoning met korting aan te kopen. Tegelijkertijd werden kostenbesparende initiatieven bij de lokale overheid ingevoerd en werd de regelgeving voor sociale huisvesting door HA's gunstiger gemaakt. In de periode tot 2000 vond dus een grote verschuiving van sociale huisvesting plaats van lokale overheden naar huisvestingsactoren zonder winstoogmerk. Met gewijzigde *Housing Act* van 1988 werd de overdacht van het patrimonium van lokale besturen naar sociale huisvestingsactoren bespoedigd door een nieuw financieringsstelsel dat HA's behandelde als niet-publieke instanties, wat hen toegang verschafte tot particulier kapitaal. Sindsdien zijn *housing associations* de belangrijkste voorzieners van sociale huisvesting in Engeland.

Het toezicht van de HC op de sociale huisvestingsmaatschappijen was van het begin al relatief strak en hiërarchisch. De bevoegdheden van de HC vonden hun basis in de huisvestingswet. Op basis hiervan werd een *Regulatory Code* opgesteld waarin richtlijnen en prestatie-eisen werden uitgewerkt voor de HA's. De Code vormde nadien de basis voor periodieke openbare prestatie-evaluaties. Die evaluatie was mede gebaseerd op de resultaten van inspecties door de *Housing Inspectorate* van de Britse *Audit Commission* (AC). De aanpak van de AC bij het selecteren van HA's voor inspectie was de laatste jaren voornamelijk risico-gebaseerd. HA's met een groot patrimonium en HA's met een negatieve evaluatie bij eerdere evaluaties werden nauwlettender gevolgd.

Vanaf 2008 werd de sturingsstructuur van de Engelse sociale huisvestingssector meermaals ingrijpend veranderd (Manville & Greatbanks, 2020). De overheid achtte de combinatie van subsidie en toezicht in één organisatie onwenselijk. De HC werd ontbonden en de opdrachten werden verdeeld tussen de *Tenant Service Authority* (TSA) als toezichthouder en de *Homes and Community Agency* (HCA) als subsidieverlener. De nieuwe institutionele structuur werd verankerd in de *Housing and Regeneration Act* (2008). Beide actoren waren rekenplichtig aan de *Minister of Communities and Local Government*. De hervormingen van 2008 (en later de *Localism Bill* in 2012) brachten ook een systeem van co-regulering met zich mee. In dit systeem worden effectieve dienstverlening en de toepassing van de door de hogere overheid gestelde normen beschouwd als de verantwoordelijkheid van de HA's, waarbij de regelgever de inmenging tot een minimum beperkt. Van HA's wordt bovendien verwacht dat zij de huurders ondersteunen bij het vormgeven en controleren van prestaties. Van zelfregulering en controle was in de praktijk echter weinig te merken, zodat de centrale regering zich vaak toch genoodzaakt zag in te grijpen. Het betrekken van de sociale huurders bij het toezichtproces blijft tot op de dag van vandaag een probleem. Na een korte periode van functiescheiding werden de toezicht- en subsidiefuncties herenigd bij de HCA om opnieuw meer centrale sturing te voorzien.

Uiteindelijk werd de HCA in 2018 opnieuw opgesplitst in *Homes England* (HE) als financier van sociale huisvesting en de *Regulator of Social Housing* (RSH) als toezichthouder. De RSH houdt vooral toezicht op het efficiënt en goed besturen van sociale huisvestingssector. Het is een uitvoerend agentschap en wordt gefinancierd door het *Department for Levelling Up, Housing and Communities* (DLUHC). De raad van bestuur van het agentschap moet verantwoording afleggen aan de *Secretary of State for Housing, Communities and Local Government*, maar het hoofd van de RSH is rekenplichtig aan het Parlement. De taken van de toezichthouder worden nog steeds uiteengezet in de Huisvestingswet van 2008. Dit

omvat het (de)registreren van HA's op basis van geschiktheids- en registratiecriteria, het verzamelen van inlichtingen (bv. kwartaalenquêtes, bedrijfsplannen, financiële overzichten) ter ondersteuning van een beoordeling, en het onderzoeken van gevallen waarin zich problemen kunnen voordoen. De focus van de RHS ligt vooral op het garanderen van een levensvatbare, efficiënte en goed bestuurde sociale huisvestingssector. De nadruk ligt bij RHS meer op toezicht op wettelijkheid en goed beheer, dan op maatschappelijke prestaties. In Engeland heeft de sturing van maatschappelijke prestaties dan ook een ondergeschikte plaats ingenomen ten opzichte van de bestuurlijke en financiële regulering van HA's (Tunstall & Pleace, 2018). Net zoals bij inspecties door de Audit Commission, zijn de toezichtactiviteiten van de RHS gericht op de meest risicovolle en complexe HA's.

Tussen 2008 en 2018 werden zonder al te veel succes verschillende pogingen ondernomen om sociale huurders meer inspraak te geven bij het sturen van de prestaties van HA's. Er werd soms geopperd dat verhuurders wettelijk of regelgevend verplicht zouden moeten worden om een huurderspanel op te richten, maar tot dusver is dat er niet van gekomen. Die ontwikkelingen en de langdurige verwaarlozing van de belangen van sociale huurders zijn sinds 2017 meer onder de aandacht gebracht door de brand in de Grenfell Tower, toen ongeveer 80 mensen omkwamen. Momenteel gaan stemmen op om een tweede regulator in het leven te roepen, naast de RSH, om toezicht te houden op de maatschappelijke prestaties van HA's en zodoende een betere bescherming te bieden voor sociale huurders. Het toezicht van de RHS is momenteel gericht op de groei en de duurzaamheid van de sector, waarbij de regelgeving ter bescherming van de bewoners wordt overschaduwd (RSH, 2021b). Daarnaast is er in Engeland geen nationale of regionale huurdersorganisatie actief die bewoners van sociale woningen een stem geeft.

Concreet hebben zich dus drie belangrijke evoluties afgespeeld in de Engelse sociale huisvesting in de voorbije jaren. De eerste was de *Housing and Regeneration Act* (2008) die de concurrentie tussen non-profit sociale woonactoren en geregistreerde geprivatiseerde sociale verhuurders introduceerde. De tweede was de *Localism Act* (2011), die de besluitvorming inzake sociale huisvesting overdroeg aan de lokale autoriteiten en hen in staat stelde flexibele, voor bepaalde tijd verlengbare huurcontracten op te zetten. De derde is dat de regelgevende instantie die de institutionele structuren regelt driemaal hervormd: van de *Tenants Services Authority* in 2010 naar het *Homes and Communities Agency* in 2012 tot *Housing England* en de *Regulator for Social Housing* in 2018. Elke daaropvolgende hervorming heeft geleid tot een steeds grotere decentralisering en deregulering, waarbij HA's in grote mate zelf verantwoordelijk zijn om prestaties te beheren en te verbeteren. Bovendien bestond er al tientallen jaren een wettelijke verplichting voor HA's om klantentevredenheidsmetingen uit te voeren (Williams et al., 2016) en een even lange traditie van onderlinge benchmarking (Walker & Van Der Zon, 2000).

### 2.3.3 Sociale huisvesting in Brussel

Sociale huisvesting wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangeboden door gemeenten, het Woningfonds, sociale verhuurkantoren (SVK's) en openbare vastgoedmaatschappijen (OVM's). De OVM's hebben met 40 089 sociale woningen ongeveer 90% van het sociale huisvestingspatrimonium in handen en vormen daarom ook het zwaartepunt van deze beschrijving. De werking en historiek van OVM's is grotendeels vergelijkbaar met die van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen. OVM's zijn burgerlijke vennootschappen met handelsvorm en worden erkend, gesubsidieerd en gecontroleerd door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BHGM). Het takenpakket van de OVM's en de BHGM wordt verankerd in de Brusselse Huisvestingscode.

Net zoals in Vlaanderen heeft de regionalisering van de bevoegdheid inzake (sociale) huisvesting ertoe geleid dat de Brusselse sociale huisvesting een eigen vorm heeft kunnen aannemen. Dit gebeurde enerzijds door de oprichting van de BGHM in 1985 als gewestelijke toezichthouder en anderzijds door de ontwikkeling van nieuwe regelgeving. Een belangrijke regelgevende evolutie was de Ordonnantie van 9 september 1993 houdende de wijziging van de Huisvestingscode voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting. De ordonnantie voorzag

onder andere in een uitbreiding van het doel en van de handelingsmodaliteiten van de BGHM, en een reorganisatie van het erkennings- en toezichtssysteem. De aanpak van het dubbel beheercontract werd geïntroduceerd om de erkenning van en het toezicht op de OVM's selectiever en progressiever te maken. Enerzijds wordt er een beheercontract gesloten tussen de BGHM en het Gewest. Anderzijds kan de BGHM met de OVM's een beheercontract sluiten teneinde de doelstellingen en de regels van het beheercontract met het Gewest om te zetten. Die overeenkomst betreft onder andere de investeringsautonomie van de OVM, de financiële verplichtingen van de partijen, en de beheers- en exploitatievoorwaarden voor activiteiten die niet tot de taak van OVM's als openbare diensten behoren. Naast de beheercontracten introduceerde de hervorming ook een systeem van verplichte controle van OVM's door een revisor. De ordonnantie introduceert ook een sociaal afgevaardigde die door de BGHM kan worden aangesteld bij een OVM. Deze afgevaardigden zien toe op het goede beheer van de bevoegdheden van OVM's.

In 2003 werd met de Brusselse Huisvestingscode een nieuwe belangrijke ordonnantie afgekondigd die vanaf dat moment samen met een wijziging van de eerder beschreven ordonnantie van 1993 gold als de ruggengraat voor de Brusselse gewestelijke huisvestingssector. Met de nieuwe regelgeving werden de toezichtsbevoegdheden van de BGHM uitgewerkt en aangevuld met onder andere de bevoegdheid tot erkenning van sociale woonactoren, het aanstellen van een bijzondere regeringscommissaris in de raad van bestuur van OVM's, en toestemming geven aan OVM's om leningen aan te gaan, onroerende goederen te hypothekeren of handelingen te verrichten die hun financiële toestand kunnen bezwaren.

De Huisvestingscode werd in 2014 gedeeltelijk hervormd, maar de bestuurlijke relatie tussen de BGHM en de OVM's bleef grotendeels ongewijzigd. De BGHM heeft evenwel haar rol als toezichthouder, financier, ondersteuner, en kennisverspreider aanzienlijk versterkt gedurende het laatste decennium. Het toezicht van de BGHM op de OVM's is vandaag zeer omvattend. Het heeft onder meer betrekking op de financiële situatie, het administratief beheer en de wettelijkheid van de activiteiten van OVM's. Naast een focus op ex-post evaluatie, risicoanalyses en steekproeven, vormen de beheerscontracten en het systeem van sociaal afgevaardigden nog steeds belangrijke pijlers van de toezichtrelatie. Meer dan vroeger hebben de sociaal afgevaardigden tot taak om naast toe te zien op de naleving van de regels inzake bestuur en sociaal beheer, ook advies en ondersteuning te bieden aan de OVM's. Verder heeft elke OVM vandaag een beheersovereenkomst gesloten met de BGHM en kiest geen enkele OVM dus nog voor de klassieke (hiërarchische) toezichtrelatie. In elke beheersovereenkomst wordt een strategisch plan opgemaakt dat de belangrijkste verbintenissen en doelen van de OVM verankerd. Dit plan wordt gevolgd en geëvalueerd door de BGHM op basis van indicatoren die tot stand zijn gekomen via gemeenschappelijk overleg tussen de BGHM en de OVM's. Deze evaluatie kan verder aanleiding geven voor extra financiële stimulansen. Naast de evaluatie laat de BGHM ook audits uitvoeren om een grotere hefboom in te zetten wanneer blijkt dat een OVM te ver afwijkt van de afgesproken prestaties. Via de audit wordt in eerste instantie geprobeerd om de interne werking, processen en controle van OVM's te versterken. De BGHM hanteert dus een redelijk dynamische toezichtlogica waarbij eerst gewerkt wordt via het klassieke toezicht op de naleving op basis van documenten, vervolgens via de evaluatie van de strategische plannen en ten slotte via audits ter plaatse.

De BGHM biedt daarnaast ook meer en meer ondersteuning en advies aan de OVM's. Dat doet ze onder andere door capaciteitsanalyses en haalbaarheidsstudies uit te voeren, multidisciplinair overleg te organiseren, en de uitwisseling van *best practices* en relevante financiële en technische informatie via het Artemis-platform. Sturing door middel van toezicht gaat dus in de Brusselse aanpak samen met de ondersteunings- en adviesfunctie van de BGHM. Dat heeft wellicht te maken met de schaal van het werkingsgebied van de BGHM, maar ook met de geïntegreerde organisatie van de diverse rollen waarbij bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken duidelijk zijn afgebakend.

De verdere professionalisering en responsabilisering van OVM's in het Brussels Gewest zal ook in de toekomst een voortdurende uitdaging blijven. Naar aanleiding van wanpraktijken bij de Molenbeekse

Huisvestingsmaatschappij (LLM) in 2019 werd het toezicht op de OVM's opnieuw verscherpt. Uit een audit bij LLM bleek dat er sprake was van ernstig wanbeheer. De sociaal afgevaardigde (zie eerder) had een belangrijke rol in het signaleren van dit wanbeheer. Een sterk punt van de Brusselse aanpak is dan ook vooral de voeling met wat er op het werkveld gebeurt. Deze uitdagingen zullen waarschijnlijk uitdrukkelijk aan bod komen in de vijfde generatie beheersovereenkomsten die vanaf 2022 tussen de BGHM en de OVM's zullen worden gesloten.

#### **2.3.4 Vergelijking van de vier casussen**

De wijze waarop de relatie tussen sociale huisvestingsactoren, de overheid, en andere stakeholders is vormgegeven, verschilt vandaag de dag nog steeds sterk tussen de vier regio's. Naar analogie van de studie van Winters et al. (2010) bespreken we deze verschillen aan de hand van drie tabellen waarin schematische een vergelijking wordt gemaakt op basis van de ordening van bevoegdheden (tabel 3), de gehanteerde sturingsinstrumenten (tabel 4) en de organisatie van toezicht en prestatiebeoordeling van de sociale woonactoren (tabel 5).

**Tabel 3 Vergelijking van Nederland, Engeland, Brussel en Vlaanderen qua ordening van bevoegdheden**

Beslissingen	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Erkenning van sociale woonactoren	- Minister van I&W (met goedkeuring door AW via controle op geschiktheid en betrouwbaarheid)	- RSH	- BGHM	- Minister van Wonen
Toezicht op en prestatiebeoordeling van sociale woonactoren	- Corporaties (intern) - Sectorfederatie Aedes (extern) - AW (extern wettigheid en governance) - WSW (extern risico's) - Visitatie door SVWN	- Audit Commission (feitelijke dienstverlening en perspectief op verbetering) - RSH (effectiviteit van management, goed bestuur, financiële leefbaarheid en in mindere mate consumentenbescherming) - HE (aanwending van subsidies)	- Raad van Bestuur (intern) - BGHM (via beheersovereenkomst) - Sociaal afgevaardigden - Bedrijfsrevisoren	- Sociale woonactoren (RvB, intern) - Wonen-Vlaanderen - VMSW (financieel) - Visitatieraad - Bedrijfsrevisoren
Financiering van investeringen	- Leningen via NWB Bank of BNG - Garantstelling door WSW	- Housing associations	- BGHM	- Sociale woonactoren - Vlaamse overheid (subsidies en aanvullende financiering)
Onroerende transacties	- AW (verkoop van woningen) - Corporaties (andere transacties)	- Niet bekend	- OVM's (na goedkeuring BGHM)	- Sociale woonactoren (binnen sterk regulerend kader)
Modaliteiten van verhuring	Toewijzing: - Woningcorporaties Huurprijs: - Woningcorporaties	Toewijzing: - Housing associations - Lokale overheid Huurprijs: - Housing associations	Toewijzing: - OVM's Huurprijs: - OVM's (op basis van besluit)	Toewijzing: - Sociale woonactoren (binnen sterk regulerend kader) Huurprijs: - Gekoppeld aan inkomen (SHM)
Financieel beheer	- Corporaties - WSW (bepaling leningscapaciteit)	- Housing associations	- OVM's	- Sociale woonactoren (onder begeleiding van VMSW voor SHM's die financieel slecht scoren)
Klachtenbehandeling	- Klachtencommissie van corporaties - Commissie Governance Code - Huurcommissie	- Housing associations - RSH - Housing Ombudsman	- OVM's - Sociaal afgevaardigden - BGHM (raad van bestuur) - Vrederechter	- Sociale woonactoren - Wonen-Vlaanderen - Lokale besturen - Vlaamse Ombudsdienst - Vrederechter - Minister (beroep tegen beslissing van toezichthouders)

**Tabel 4 Vergelijking van Nederland, Engeland, Brussel en Vlaanderen qua sturingsinstrumenten**

Sturingsinstrumenten	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Regulering	<p><u>Centraal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omschrijving opdracht corporaties in Woonwet en uitgewerkt in BTIV</li> <li>- Krijtlijnen van verhuring</li> <li>- Krijtlijnen onroerende transacties</li> <li>- Zelfde regels als private verhuring</li> <li>- Financiële normen (samen met WSW gedaan, niet eenzijdig door AW)</li> <li>- Loonnorm voor directeurs (Wet normering topinkomens; ook voor interne toezichthouders in RvC)</li> </ul> <p>Lokaal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepalingen over toegang, prijzen, ...</li> <li>- Voorwaarden onroerende transacties</li> <li>- Wettelijke verplichting van prestatieafspraken (i.t.t. 2010)</li> </ul>	<p><u>Centraal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omschrijving opdracht HA's</li> <li>- Statutair karakter van HA's</li> <li>- Economic standards (richtlijnen voor effectief management, financiële gezondheid, goed bestuur, ...)</li> <li>- Consumer standards (buurtontwikkeling, gemeenschaps- en huurdersbetrokkenheid,)</li> <li>- Krijtlijnen bepalingen huurprijzen</li> </ul> <p>Lokaal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regels voor toewijzing</li> </ul>	<p><u>Centraal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdracht van sociale woonactoren</li> <li>- Gebruik van modelstatuten</li> <li>- Regulering van verhuring</li> <li>- Regulering onroerende transacties</li> <li>- Wet op overheidsopdrachten</li> <li>- Normen voor verloning directeurs</li> <li>- Veiligheidsnormen</li> <li>- Gezondheidsnormen</li> <li>- Uitrustingsnormen</li> </ul> <p>Lokaal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig</li> </ul>	<p><u>Centraal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdracht van sociale woonactoren</li> <li>- Gebruik van modelstatuten</li> <li>- Regulering van verhuring</li> <li>- Regulering onroerende transacties</li> <li>- Wet op overheidsopdrachten</li> <li>- Normen voor verloning directeurs</li> <li>- Bouwtechnische normen</li> <li>- Kostprijs normen</li> <li>- Verkoopprijs normen</li> </ul> <p>Lokaal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale accenten in toewijzing</li> </ul>
Erkenning	<p><u>Criteria Woningwet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermogen mag uitsluitend ingezet worden voor volkshuisvesting</li> <li>- Financieel draagkrachtig zijn</li> <li>- Interne toezichthouder is onafhankelijk van de gemeente</li> <li>- Regels voor invloed huurder op samenstelling toezichthoudend orgaan</li> <li>- Regels voor overdracht van bezit en vermogen in geval van ontbinding</li> <li>- Onderwerping aan toezicht</li> </ul>	<p><u>Criteria Homes and Community Act:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engelse organisatie zijn</li> <li>- Aanbieder van sociale huisvesting zijn of voornemen dat te worden</li> </ul> <p><u>Criteria volgens RSH:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criteria voor effectieve prestaties</li> <li>- Criteria voor goed bestuur</li> <li>- Criteria voor financiële gezondheid</li> </ul>	<p><u>Criteria Huisvestingscode:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijdrage tot behoud en ontwikkeling van sociale huisvesting</li> <li>- De verplichtingen van de Huisvestingscode duurzaam uitvoeren</li> <li>- Het behoud van een adequate buurtdienst waarborgen</li> <li>- Bijdragen aan de verwezenlijking van 9 specifieke strategische doelen</li> </ul>	<p><u>Criteria Vlaamse Codex Wonen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering Vlaams woonbeleid</li> <li>- Onderwerping aan toezicht</li> <li>- Overnemen van modelstatuten</li> <li>- Commissaris voor financiële controle</li> <li>- Systeem van interne controle</li> <li>- VMSW beheert financiële middelen</li> </ul>

Sturingsinstrumenten	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Machtiging	<p>Nodig bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkoop van huurwoningen</li> <li>- Statutenwijzigingen</li> <li>- Fusies van corporaties</li> <li>- Verkoop aandelen</li> <li>- Wijzigen aflossing/rente</li> <li>- Samenwerking buiten werkgebied</li> <li>- Uitbreiding van werkgebied</li> </ul>	<p>Nodig bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grondtransacties</li> <li>- Verkoop van woningen (tenzij in uitzonderlijke gevallen)</li> <li>- Fusies en deelname aan groepsstructuren</li> </ul>	<p>Nodig bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aankoop gebouwen die niet bestemd zijn voor sociale huisvesting</li> <li>- Leningen aangaan</li> <li>- Onroerende goederen hypothekeken</li> </ul>	<p>Nodig bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onteigeningen</li> <li>- Aanvaarding (on)roerende giften</li> <li>- Wijziging van statuten</li> </ul>
Sancties	<p>Sancties door Minister/AW:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwijzing</li> <li>- Verscherpt toezicht (door AW)</li> <li>- Indeplaatsstelling</li> <li>- Verplichting tot financieel plan</li> <li>- Dwangsom of bestuurlijke boete</li> <li>- Erkenning intrekken</li> <li>- Strafrechtelijk onderzoek</li> <li>- Dreigen met sancties</li> </ul> <p>Sancties door lokale overheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weigering mee te werken (nodig om vergunning te krijgen bij verkoop; maar minister heeft laatste woord)</li> </ul>	<p>Sancties door RSH:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toezicht op uitvoering van actieplan</li> <li>- Leden in het bestuur benoemen</li> <li>- Schorsing of uit ambt ontsetten</li> <li>- Onder toezicht stellen</li> <li>- Ontbinding van de organisatie</li> <li>- Waarschuwing</li> <li>- Boete opleggen</li> <li>- Schadevergoeding</li> </ul> <p>Sancties door HE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidie weigeren</li> </ul> <p>Sancties door Housing Inspectorate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verplicht actieplan opstellen</li> </ul> <p>Sancties door lokale besturen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weigering medewerking aan plannen (kan leiden tot weigering subsidie)</li> </ul>	<p>Sancties door BGHM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingebrekestelling</li> <li>- Verplichte externe bijstand</li> <li>- Opschorting/vernietiging beslissingen</li> </ul> <p>Sancties door Brusselse regering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erkenning intrekken</li> <li>- Indeplaatsstelling</li> </ul>	<p>Sancties door toezichthouder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opschorting/vernietiging beslissingen</li> <li>- Verplichting van beslissingen</li> <li>- Indeplaatsstelling</li> <li>- Ingebrekestelling</li> <li>- Administratieve maatregelen</li> <li>- Geldboete</li> </ul> <p>Sancties door Minister:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opschorten projectfinanciering</li> <li>- Verplichte fusie</li> <li>- Erkenning intrekken</li> <li>- Subsidies of leningen weigeren</li> <li>- Vervroegde prestatiebeoordeling</li> <li>- Verbeterplan opstellen (na visitatie)</li> <li>- Verplichte externe bijstand</li> </ul>
Subsidiëring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig of geen centrale subsidiëring</li> <li>- Steun voor sanering (geen officiële taak meer, maar wordt wel nog door WSW bemiddeld)</li> <li>- Compensatie (vrijstelling) voor verhuurdersheffing bij activiteiten zoals verduurzaming</li> <li>- Lokaal te verdelen Rijkssubsidie voor stedelijke vernieuwing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig tot geen directe subsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BGHM</li> <li>- 50% subsidie</li> <li>- Helft van renovatielening aan 0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidie SHM's (bv. goedkope leningen, subsidies, ...)</li> <li>- Subsidies SVK's</li> <li>- Gemeenten betrokken bij investering</li> <li>- Invloed via grond- en pandenbeleid</li> </ul>



Sturingsinstrumenten	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Informatieverstrekking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering en publicatie onderzoek</li> <li>- Publicatie best practices</li> <li>- Congressen</li> <li>- Uitwisseling en benchlearning van verantwoordingsinformatie en prognose informatie (SBR-wonen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Richtlijnen</li> <li>- Brochures</li> <li>- Website met good practices</li> <li>- Periodieke prestatierapporten van HA's door RSH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artemis SharePoint</li> <li>- Best practices</li> <li>- Lessons learned</li> <li>- Middag van de Sociale Huisvesting</li> <li>- Benchmarking</li> <li>- Financiële simulaties van investeringen op balans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Website VMSW</li> <li>- WoonNet</li> <li>- Infosessies, interviews, opleidingen, ...</li> <li>- Visitatierapporten</li> </ul>
Dialogo	<p>Horizontale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingstafel Middenhuur</li> <li>- Expertisecentrum Flexwonen</li> </ul> <p>Verticale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aedes</li> <li>- VNG</li> <li>- Woonbond</li> </ul>	<p>Horizontale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewonersplatformen (zelden)</li> <li>- Geen huurdersfederatie</li> </ul> <p>Verticale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diverse</li> </ul>	<p>Horizontale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- FESOCOLAB (coöperatieven)</li> <li>- ALS (anderen OVM's)</li> <li>- Beperkt overlegcomité (maandelijks tussen voor- en ondervoorzitter van de Raad van Bestuur van de BGHM, vertegenwoordigers van de BGHM, vertegenwoordigers van de minister en vertegenwoordigers van de OVM's)</li> <li>- Stakeholdersanalyses (om de 2 jaar)</li> <li>- Tweejaarlijks overleg met architecten om investeringsplannen op te volgen</li> </ul>	<p>Horizontale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overlegplatform sociale diensten</li> <li>- Lokaal woonoverleg</li> </ul> <p>Verticale overlegstructuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overlegplatform Sociaal Wonen (VMSW, VVH, Huurpunt en VVSG)</li> <li>- Vivas/VHP</li> </ul>
Prestatiemeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicaties op sectorniveau (bv. Staat van de volkshuisvesting)</li> <li>- KWH-kwaliteitslabels (bestaat nog, maar in 2010 meer labels en nu alleen nog label over tevredenheid en kwaliteit van dienstverlening)</li> <li>- Aedes benchmark (meer dan in 2010)</li> <li>- Visitaties (nu wettelijk verankerd)</li> <li>- Prestatieafspraken met gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data uit jaarrekeningen</li> <li>- Key performance indicators</li> <li>- Gebruikt bij toezicht door RSH</li> <li>- Sector Scorecard (NHF)</li> <li>- Verplichte klanttevredenheidsmeting</li> <li>- Onderlinge benchmarking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benchmarking</li> <li>- Strategische plannen met daarin doelstellingen verbonden aan prestatie-indicatoren (jaarlijks opgevolgd)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitatiemethodiek</li> </ul>

Sturingsinstrumenten	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Contracten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociaal huurakkoord tussen Aedes en woonbond over huurprijs ontwikkeling</li> <li>- Prestatieafspraken met gemeenten en huurdersverenigingen (lokale driehoek)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niet duidelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheerovereenkomsten (gebaseerd op prestatie metingen via jaarlijkse beoordeling van strategische plannen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>

**Tabel 5 Vergelijking van Nederland, Engeland, Brussel en Vlaanderen qua toezicht en prestatiebeoordeling**

Soort toezicht/beoordeling	Nederland	Engeland	Brussel	Vlaanderen
Intern versus extern toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zowel nadruk op intern als extern toezicht (meer dan in 2010)</li> <li>- Interne controle door Raad van Commissarissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oorspronkelijk sterk extern toezicht</li> <li>- Nu grote mate van deregulering en sterke nadruk op zelfevaluatie</li> <li>- RSH heeft wel uitgebreid scala aan sanctiemogelijkheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grote nadruk op extern toezicht</li> <li>- Intern vooral via Raad van Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grote nadruk op extern toezicht</li> <li>- Intern vooral via Raad van Bestuur</li> <li>- Toenemend aantal SHM's heeft auditcomité</li> </ul>
Toezicht op wettelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AW toezicht via jaarverslagen, volkshuisvestingsverslagen, accountant-rapporten en assurance-rapporten</li> <li>- Raad van Commissarissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Homes England</li> <li>- RSH</li> <li>- Audit Commission</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BGHM</li> <li>- Sociaal afgevaardigden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globale onderzoeken door Toezicht</li> <li>- Basis- en verhoogd toezicht</li> </ul>
Toezicht op sociale prestaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitaties woningcorporaties</li> <li>- Prestatieafspraken met gemeenten en huurdersverenigingen (lokale driehoek)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringe prestatiebeoordeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BGHM via beheerscontracten</li> <li>- Appinest (applicatie voor sociale huurders om tevredenheid te meten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitaties SHM's</li> </ul>
Toezicht op financiële prestaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AW</li> <li>- WSW</li> <li>- Visitaties woningcorporaties</li> <li>- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (indicatieve bestedingsruimte van woningcorporaties)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoordeling financiële gezondheid door RSH (al dan niet uitbesteed aan accountant die gericht toezicht houdt)</li> <li>- Jaarlijks Global Accounts rapport RSH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BGHM vanuit voogdijrol</li> <li>- Externe bedrijfsrevisoren (aangesteld door de OVM)</li> <li>- Raad van Bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FIGI's</li> <li>- Visitaties SHM's</li> <li>- Verplichte kwartaalrapportering SVK's (knipperlicht systeem)</li> <li>- Externe bedrijfsrevisor</li> <li>- Raad van Bestuur</li> <li>- VMSW vanuit haar bankfunctie</li> </ul>
Toezicht op goed beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governance-onderzoek AW</li> <li>- Visitaties woningcorporaties</li> <li>- Aedes Governancecode</li> <li>- Geschiktheid en betrouwbaarheidscontrole door AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoordeling van goed bestuur (via zelfevaluatie) door RSH</li> <li>- Code of Governance (NHF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheersovereenkomsten via de strategische plannen (visienota, hoe structureren ze diensten en interne controle)</li> <li>- Sociaal afgevaardigden</li> <li>- Audits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toezichthouder (GLOBO's)</li> <li>- Visitaties SHM's</li> </ul>

#### 2.3.4.1 Ordering van bevoegdheden

Met 'ordering' verwijst Van Overmeeren (2007) naar de verdeling van gezag, verantwoordelijkheden, middelen en risico's. Deze ordering gaat vooraf aan eventuele sturing. Het bepaalt wie welke taken in de sturing op zich neemt. Ordering staat in principe los van de doelstellingen die worden nagestreefd, terwijl sturing in functie staat van de doelstellingen (Winters et al., 2010).

Om hun diensten te kunnen aanbieden moeten sociale woonactoren in de vier systemen **erkenning** krijgen (of geregistreerd worden). In principe wordt de erkenning verleend door een minister (die ook de procedure en voorwaarden vaststelt), al dan niet op basis van een goedkeuring of advies van de toezichthouder. Het is ook de minister die bijgevolg de erkenning weer kan intrekken.

In de vier systemen is er vandaag een centrale overheidsactor die **toezicht** houdt op de kerntaken en -activiteiten van sociale woonactoren (i.e., AW, RSH, BGHM en Wonen-Vlaanderen). Daarnaast wordt ook aan de woonactoren zelf de verantwoordelijkheid gegeven om intern toezicht te organiseren (in Nederland door de Raad van Commissarissen en in Brussel en Vlaanderen met een Raad van Bestuur). In Nederland en Vlaanderen zijn sinds het laatste decennium ook externe visitaties geïntroduceerd als vorm van toezicht op prestaties. In Engeland en Brussel wordt een dergelijke methodiek tot op heden niet gebruikt. Hieronder gaan we verder in op de diverse vormen van toezicht en prestatiebeoordeling die in de vier systemen bestaan (zie tabel 5 en deel 2.3.4.3).

Voor de **financiering** van investeringen zijn woningcorporaties in Nederland afhankelijk van leningen via de Nederlandse Waterschapsbank of de Bank Nederlandse Gemeenten. Dankzij de garantiestelling door het WSW doen ze dit tegen een lagere rente. Engelse HA's beschikken vandaag over aanzienlijke activa in de vorm van hun patrimonium en daarnaast over aanzienlijke huur- en verkoopinkomsten en steeds minder publieke financiering. In Vlaanderen financieren sociale woonactoren hun opdrachten met eigen middelen of met leningen die aangegaan zijn bij de VMSW of bij derden. In Brussel verloopt financiering van investeringen volledig via de BGHM.

Zonder toestemming van de BGHM, mogen OVM's ook geen **onroerende transacties** of handelingen verrichten die hun financiële toestand kan bezwaren. In Nederland moeten woningcorporaties bij de verkoop van bepaalde onroerende goederen vooraf goedkeuring vragen bij de AW. Zowel in Engeland als in Vlaanderen beslissen de woonactoren zelf over het aangaan van onroerende transacties.

Binnen de krijtlijnen die zijn vastgelegd in de regelgeving, beslissen de sociale woonactoren in de vier bestudeerde regio's over de **modaliteiten van verhuring**.

De sociale woonactoren zijn in de vier bestudeerde regio's in grote mate zelf verantwoordelijke voor een goed **financieel beheer**. In Vlaanderen hebben SHM's en SVK's wel een zichtrekening bij de VMSW (de rekening courant) die van daaruit betalingen uitvoert voor de woonactoren. In Nederland bepaalt de WSW de leningscapaciteit van woningcorporaties.

In de vier cases zijn diverse actoren bevoegd om **klachten te behandelen**. Vooral in Nederland, Brussel en Vlaanderen kunnen potentieel een groot aantal actoren aangesproken worden in het kader van een klacht. In eerste instantie is er vaak de interne behandeling van klachten door woonactoren. In Vlaanderen en Brussel behandelen ook toezichthouders de verhalen en beroepen van (kandidaat-)huurders tegen een beslissing van een woonactor. De Engelse toezichthouder behandelt geen individuele klachten en kan niet bemiddelen in geschillen tussen verhuurders en huurders. Er is wel een *Housing Ombudsman*. Zowel in Vlaanderen als in Engeland voorzien sommige lokale besturen in een lokale ombudsdienst. In Brussel heeft de sociale afgevaardigde ook een bemiddelingsrol. Bij een eventuele klacht hoort de sociaal afgevaardigde de betrokken huurder en de OVM. De afgevaardigde brengt vervolgens advies uit aan de OVM. Ten slotte is er in de meeste gevallen ook een vrederechter waarbij huurders een klacht aanhangig kunnen maken.

#### 2.3.4.2 Sturingsinstrumenten

Sociale woonactoren hebben in de vier cases **erkenning** nodig om sociale woningen te mogen bouwen of verhuren. Om erkend te worden moeten de maatschappijen in Vlaanderen, Nederland en Engeland aan verschillende criteria voldoen.

Sociale woonactoren genieten in de vier regio's volgens wetgeving en beleidsteksten een grote mate van autonomie, maar zijn tegelijkertijd onderworpen aan een sterk **regulerend kader** dat bepalend is voor de autonomie die ze de facto hebben om beslissingen te kunnen nemen. Dat kader omvat onder meer regels over de opdracht van woonactoren, hun statutaire kenmerken, over verhuring en onroerende transacties, over verloning van directeurs en vaak financiële en bouwtechnische normen. In Engeland gaat het niet zozeer over regels, maar eerder over richtlijnen (de Economic Standards en Consumer Standards) en een sectorbrede gedragscode (Governancecode), wat zou kunnen betekenen dat er hier meer autonomie is. In ieder geval wordt de meeste regelgeving op centraal niveau voorzien. Zowel in Vlaanderen, Engeland als in Nederland krijgen lokale besturen ook een rol in het regelen van toewijzingen.

Sociale woonactoren hebben in de vier cases **erkenning** nodig om sociale woningen te mogen bouwen of verhuren. Om erkend te worden moeten de maatschappijen in Vlaanderen, Nederland en Engeland aan verschillende criteria voldoen.

Daar tegenover staat dat in Vlaanderen en Engeland minder gebruik wordt gemaakt van (ex ante) **machtiging en goedkeuring** dan in Nederland en Brussel waar woonactoren voor veel handelingen een machtiging, een goedkeuring of een zienswijze moeten aanvragen bij de toezichthoudende instantie, wat ook de autonomie van de woonactoren mee bepaalt.

Het relatief uitgebreid regulerend kader dat we in de verschillende regio's terugzien, vertaalt zich ook in een uitgebreid spectrum aan **sancties** die kunnen worden opgelegd. In de meeste cases kan zowel de toezichthoudende instantie als de minister/regering sancties opleggen. In Nederland en Engeland hebben ook de lokale besturen (informele) sanctiemogelijkheden.

**Subsidiëring** vanuit de centrale overheid is in Vlaanderen en Brussel belangrijker dan in Nederland en Engeland. In Nederland is er nagenoeg geen centrale subsidiëring voor de bouw of verhuring van sociale woningen. Woningcorporaties dienen zich volledig te financieren op de private kapitaalmarkt. Door de WSW wordt (als privaatrechtelijke organisatie) enkel in waarborging voorzien en indien nodig (en onder strikte voorwaarden) middelen voor sanering (bemiddeld door het WSW). Op lokaal niveau is er de lokaal te verdelen Rijkssubsidie voor stedelijke vernieuwing. In Vlaanderen verstrekt de VMSW gesubsidieerde en marktconforme financiering aan sociale woonactoren in de huursector. SHM's kunnen onder bepaalde voorwaarden ook lenen bij een provinciale of lokale overheid of bij een publiekrechtelijke instelling. Op lokaal niveau investeren gemeenten ook in de werking van SHM's en SVK's, bijvoorbeeld door gronden ter beschikking te stellen of (delen van) de werking te betoelagen. In Brussel is de BGHM belast met het beheer en de uitvoering van de investeringsprogramma's die goedgekeurd werden door de Brusselse regering waarbij 50% van de investeringskredieten voor renovatiewerken van woningen en voor de bouw van nieuwe woningen betaald wordt met subsidies.

**Informatieverstrekking en -uitwisseling** zijn in de vier cases goed ingeburgerd. In Nederland worden sinds 2017 binnen het samenwerkingsverband SBR-wonen tussen de AW, het WSW en het ministerie van BZK afspraken gemaakt over het verbeteren van de kwaliteit van verantwoordings- en prognosegegevens en over het faciliteren van een volledig geautomatiseerde uitwisseling van deze gegevens tussen corporaties en de samenwerkingspartners. Daarnaast worden door VNG, Woonbond en Aedes geregeld goede praktijken in de verf gezet. In Brussel ontwikkelde de BGHM het online Artemis dat het communicatie-, kennis- en dienstenplatform is tussen de BGHM en de OVM's. Verder wordt ongeveer maandelijks een (digitale) 'Middag van de sociale huisvesting' georganiseerd, waarop initiatieven van de BGHM, de OVM's of andere relevante actoren worden gepresenteerd. Ook in Vlaanderen werd de

ondersteuning via informatieverstrekking en -uitwisseling de laatste jaren verder uitgebouwd. Zowel de VMSW als de sectorfederaties VVH en Huurpunt houden geregeld intervisies, studiedagen, vorming en opleidingen. Met Woonnet biedt de VMSW een extern informatieportaal over nieuwe regelgeving, handleidingen en andere relevante informatie voor sociale woonactoren en lokale overheden. De visitatierapporten zijn publiek beschikbaar en vormen ook een nuttige bron van informatie voor en benchmarking. Ook in Nederland zijn visitatierapporten publiek beschikbaar.

In de vier bestudeerde regio's werden verschillende horizontale en verticale **overlegplatformen** in het leven geroepen om relevante actoren uit de sociale huisvesting samen te brengen.

De systemen van **prestatiemeting** die de afgelopen decennia in de vier casussen hun intrede hebben gedaan, vormen ook vandaag een belangrijke bron van sturing in de sociale huisvestingssector. In de vier regio's wordt prestatiemeting gebruikt om de werking van de sociale woonactoren te verbeteren, hun verantwoordingsplicht te stroomlijnen en het sociaal woonbeleid te ondersteunen. De visitaties in Nederland zijn vandaag verankerd in de Woonwet. Elke 4 jaar moet een woningcorporatie zich laten visiteren. De visitaties worden niet uitgevoerd door de SVWN, maar door een van de vijf private geaccrediteerde visitatiebureaus. De Rijksoverheid benoemt leden van de visitatiecommissies, maar ze worden voorgedragen door Aedes, de VNG en de Woonbond. Woningcorporaties zijn echter vrij om te kiezen (op basis van offertes) door welk visitatiebureau ze zich laten beoordelen. Marktwerking is dus een centraal onderdeel van het Nederlandse visitatiesysteem. Een andere soort prestatiemeting in Nederland zien we bij het systeem van lokale prestatieafspraken. Woningcorporaties maken samen met lokale besturen en huurdersorganisaties op gelijkwaardige basis afspraken over de uitvoering van sociaal huisvestingsbeleid in hun werkingsgebied. Daarbij kan ook gedacht worden aan het betrekken van andere partijen zoals zorg- en welzijnsactoren. In Engeland werkt men reeds vele jaren met *key performance indicators* (KPI's), die worden verwerkt in de verschillende beoordelingen door de RSH. Daarnaast is er de *Sector Scorecard*, een initiatief van de National Housing Federation om de prestaties van HA's te benchmarken (bv. aantal nieuw gebouwde woningen en klanttevredenheid). In Brussel gebeurt prestatiemeting voornamelijk op basis van de doelstellingen opgenomen in de strategische plannen in het kader van de beheersovereenkomsten met de BGHM. In Vlaanderen vormen visitaties de voornaamste bron van prestatiemeting.

Het gebruik van **contracten of overeenkomsten** als sturingsinstrument gebeurt vooral in Nederland en Brussel. In Nederland zijn woningcorporaties sinds 2015 verplicht om prestatieafspraken te sluiten met gemeenten en huurdersorganisatie (in het verleden was dit vrijblijvend). Daarnaast sloten Aedes (de vereniging van woningcorporaties) en de Woonbond eind 2018 een sociaal huurakkoord met daarin afspraken over het huurbeleid voor de komende jaren. In Brussel worden tussen de BGHM en OVM's individuele beheersovereenkomsten afgesloten. Elk jaar moeten de OVM's een strategisch plan voor vijf jaar indienen waarin ze hun strategie en prioriteiten vermelden voor vijf hoofdthema's (nl. investeringen, patrimoniumonderhoud, sociale actie, bedrijfsbeheer en huurbeheer). Als ze dit plan indienen en de resultaten bereiken, kunnen ze recht hebben op financiële stimulansen. In Vlaanderen bestaan lokale prestatieafspraken bij de gemeenten die in categorie 2B vallen voor de uitvoering van het Bindend Sociaal Objectief (BSO). De afspraken gaan zowel over de engagementen van de gemeenten als van de SHM's en SVK's. Gemeenten die het BSO al behaalden maar nog extra sociale woningen willen realiseren kunnen een woonbeleidsconvenant afsluiten met de Vlaamse overheid. In het verleden sloot de VHM werkafspraken met SHM's die dat wensten.

#### 2.3.4.3 Toezicht en prestatiebeoordeling

In Nederland heerste lange tijd een nadruk op **intern toezicht**, maar met een uitgebreid regelgevend kader (de Woningwet 2015) en de invoering van de visitatiemethodiek kwam terug veel meer aandacht voor **extern toezicht**. Tegelijk werd ook het intern toezicht verder versterkt met de introductie van de een Raad van Commissarissen (RvC) in iedere corporatie. De RvC houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de corporatie. In Engeland geldt sinds lang een sterke

nadruk op zelfevaluatie door HA's (aan de hand van jaarlijkse openbare zelfbeoordelingsverslagen over de wijze waarop HA's aan hun verplichtingen voldoen en hoe ze van plan zijn dat in de toekomst te doen) en een beoordeling van de prestaties door de RSH. In Brussel en Vlaanderen ligt de nadruk vooral op extern toezicht. Intern toezicht is beperkt tot het financiële toezicht door de Raad van Bestuur.

Behalve in Engeland bestaat er in de bestudeerde cases een relatief sterk **toezicht op de wettelijkheid** van beslissingen en activiteiten van woonactoren. In Nederland controleert de AW het jaarverslag en het volks-huisvestingsverslag van corporaties en beoordeelt ze op basis van accountantsverklaringen en assurance-rapporten of de corporaties voldoen aan de regels rond toewijzingen, leningen, verkopen en leefbaarheid. In Vlaanderen houdt de afdeling Toezicht van Wonen-Vlaanderen toezicht op de kernactiviteiten van woonactoren aan de hand van GLOBO's (periodieke inspecties) en een basis- of verhoogd toezicht. Ook in Brussel wordt vooral een ex-post evaluatie gehouden van de wettelijkheid en is voor de sociaal afgevaardigden een belangrijke rol weggelegd om toezicht te houden op de activiteiten en beslissingen van OVM's.

In Nederland staat de SVWN met de visitaties in voor het **toezicht op maatschappelijke prestaties** (het vervullen van de opdracht inzake sociale huisvesting). Ook de lokale besturen voeren een toezicht uit aan de hand van prestatieafspraken met de woningcorporaties en huurdersverenigingen (i.e., de lokale driehoek). Eén keer per jaar overleggen de drie partijen over wat de plannen voor het woningbeleid zijn voor het komende jaar (bv. nieuwbouw van sociale huurwoningen). De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bewaken van de maatschappelijke doelstellingen passend bij de statuten, visie en missie van de corporatie en uitgewerkt in het koersplan. In Engeland houdt de RSH niet proactief toezicht op de sociale (consument-gerelateerde) prestaties van HA's. In Vlaanderen worden de sociale prestaties van SHM's sinds de invoering van de visitatiemethodiek op een periodieke wijze opgevolgd waarbij de prestatienormen op Vlaams niveau worden vastgelegd. Voor de SVK's bestaat een dergelijke methode niet. Toezicht op de maatschappelijke prestaties van OVM's wordt in Brussel voornamelijk voorzien door sociale afgevaardigden.

Op het gebied van **toezicht op financiële prestaties** zien we eveneens een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de vier cases. In het Nederlandse systeem van sociale huur is er geen rechtstreekse overheidsfinanciering. Er wordt gewerkt met een systeem van garantiestelling waarbij zowel de AW als het WSW de financiële gezondheid van corporaties opvolgen. De AW en het WSW hebben in dat verband een convenant opgesteld met een gezamenlijk beoordelingskader om de administratieve lasten voor woningcorporaties te verminderen en de beoordeling vlotter te laten verlopen. Het WSW spitst zich vooral toe op het bedrijfsmodel en de AW op beheersmatige aspecten (bv. financiële sturing en verantwoording door de corporatie). In Engeland wordt de financiële gezondheid van HA's bekeken door de RSH die gebaseerd op de door de woonactoren ingediende verslagen ook jaarlijks een Global Accounts rapport opmaakt met daarin de bevindingen over de financiële prestaties. In Brussel volgen bedrijfsrevisoren de financiële resultaten van OVM's op. De BGHM volgt met beheersovereenkomsten met OVM's ook het financiële beheer op via de strategische plannen die jaarlijks worden ingediend. In Vlaanderen wordt op verschillende manieren en door verschillende actoren toezicht gehouden op de financiële gezondheid van woonactoren. Er gebeurt onder meer een beoordeling van FIGI's (financiële gezondheidsindex) door toezichthouders van Wonen-Vlaanderen en ondersteuners van de VMSW, de verplichte kwartaalrapportering van SVK's in het kader van de knipperlichtbeoordeling, financiële prestatiebeoordeling tijdens visitaties, controle van de juistheid en wettelijkheid van de rekeningen door bedrijfsrevisoren en het financieel toezicht door de Raad van Bestuur zelf.

De beoordeling van de **kwaliteit van de governance** wordt in Nederland en Vlaanderen zowel door de toezichthouder als door visitatoren uitgevoerd. Daardoor bestaat het risico op overlap en samenloop tussen toezicht en visitaties. In beide gevallen worden afspraken gemaakt om dat te voorkomen. In Nederland voorziet de Samenwerkingsconvenant tussen SVWN en AW dat de toezichthouder geen governance-onderzoek bij een corporatie zal uitvoeren in dezelfde periode waarin een visitatie wordt

georganiseerd. In Vlaanderen wordt een gelijkaardige afstemming afgesproken voor wat betreft de afstemming tussen visitaties en globale onderzoeken van toezichthouders. In Engeland beoordeelt de toezichthouder het management van dienstverlening op basis van Economic Standards en Consumer Standards en een Governancecode dat werd opgesteld door de National Housing Federation (NFH). Ook in Nederland heeft Aedes sinds 2007 een Governancecode woningcorporaties waarin waarden en normen werden geformuleerd waaraan commissarissen, directeur-bestuurders en medewerkers van woningcorporaties zich dienen te houden bij de uitvoering van hun taken. Het toezicht op goed beheer gebeurt in Brussel onrechtstreeks via een aantal organisatiegerichte beginselen die opgenomen zijn in de beheersovereenkomsten met OVM's en rechtstreeks via de sociaal afgevaardigden. Een andere vorm van controle op goed beheer die we enkel in Nederland terugvinden, is de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets van directeurs van corporaties en hun Raad van Commissarissen. Met de Woningwet van 2015 zijn regels ingevoerd over de kwaliteitsvereisten waar bestuurders en interne toezichthouders aan moeten voldoen. Op basis van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets geeft de AW namens de Minister de zienswijze af die nodig is vooraleer een bestuurder of commissaris kan worden benoemd.



## 3. BEVINDINGEN INTERVIEWS

Hierna volgen de voornaamste bevindingen op basis van interviews met relevante stakeholders uit de Vlaamse sociale huisvesting. We vertrekken daarbij van de opvattingen en voorbeelden aangedragen tijdens de gesprekken. Waar nodig hebben we deze persoonlijke opvattingen genuanceerd of voorzien van commentaar. Zoals aangegeven in het methodologische luik, hebben we dit gedaan door tijdens de gesprekken meningen te confronteren en deze achteraf kritisch te analyseren. De verwerking van de bevindingen zoals hieronder weergegeven behoort geheel tot onze verantwoordelijkheid.

### 3.1 Algemene evaluatie

Alvorens in te gaan op de concrete vaststellingen die tijdens interviews naar voren zijn gekomen, is het van belang te schetsen hoe respondenten over het algemeen kijken naar de systemen van toezicht en prestatiebeoordeling plaatsvinden.

#### 3.1.1 Algemene beoordeling van toezicht

Tijdens de gesprekken wordt het principe van toezicht door geen enkele respondent in vraag gesteld. Respondenten vinden het belangrijk dat er een instantie is die garantie biedt dat woonactoren correct aan de slag gaan met overheidsmiddelen. Algemeen is men ervan overtuigd dat de professionalisering van woonactoren niet gelukt zou zijn zonder toezicht.

Volgens de meeste respondenten heeft de afdeling Toezicht zelf ook een duidelijke professionalisering doorgemaakt in vergelijking met 10 jaar geleden. Met name de risicogebaseerde benadering van basis- en verhoogd toezicht naast de periodieke GLOBO's wordt door veel respondenten als een goede zaak beschouwd. Algemeen heerst onder respondenten ook het beeld dat de afdeling een goed systeem van informatie- en databeheer heeft uitgebouwd. Ook vooral het imago van toezichthouders is sterk verbeterd ten opzichte van 10 jaar geleden (zie verder).

De invoering van GLOBO's bracht volgens respondenten meer structuur en duidelijkheid in de rol van de toezichthouders enerzijds en de verwachtingen ten aanzien van woonactoren anderzijds. Het heeft gezorgd voor meer uniformiteit, eerlijkheid en een risicogestuurde aanpak van toezicht. Soms wordt het door respondenten verwoord als een 'gratis audit' die de woonactoren aanzet tot nadenken. De indruk bestaat dat woonactoren echt wel aan de slag gaan met de vaststellingen van toezicht. Dat zou ook blijken uit de effectenmeting die Toezicht zelf uitvoerde bij een steekproef van woonactoren.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat deze algemeen positieve houding ten aanzien van toezicht op zich niet betekent dat respondenten onverdeeld tevreden zijn met de manier waarop het in de praktijk wordt gebracht. Zoals hieronder nog uitgebreid aan bod zal komen, wijzen verschillende respondenten ook op de hoge werklast van toezicht voor woonactoren, de soms onrealistische verwachtingen, het gebrek aan voeling van toezichthouders met de sector of het stellen van foute prioriteiten.

#### 3.1.2 Algemene beoordeling van visitaties

De methodiek van visitaties is vanwege haar complementaire aanpak naast toezicht zinvol, ook in de toekomst. Visitaties hebben volgens respondenten zeker nut gehad voor de professionalisering van de SHM's. Men is het er algemeen over eens dat dankzij de visitaties duidelijke verbeteringen tot stand zijn gebracht (bv. op het gebied van databeheer, klantgerichtheid, organisatiebeheersing, prijsbewust bouwen, enzovoort). Ook visitaties worden vaak beschreven als een 'gratis audit' (cf. GLOBO's) door een 'kritische vriend'. In het algemeen is men ervan overtuigd dat de visitatiemethodiek de SHM's aan het denken zet (een 'wake-up call') en dat de meeste blinde vlekken vandaag uit de weg zijn geruimd.

Verder vormen visitaties voor SHM's zelf ook een instrument om verbeterpunten (die soms al bij de directeur bekend waren) bespreekbaar te maken onder het personeel en op de Raad van bestuur.

Respondenten zijn het weliswaar eens over de zin van de visitatiemethodiek, maar dat geldt niet voor de vorm en positionering van die methodiek. Tijdens de gesprekken werd door respondenten eigenlijk geen duidelijke voorkeur uitgesproken om zonder meer een derde visitatieronde in dezelfde vorm te organiseren. Dat zou volgens veel respondenten geen echte meerwaarde bieden. De huidige formule is misschien uitgewerkt en zou moeten worden herbekeken. Over een mogelijke alternatieve vorm en positionering wordt hieronder meer geschreven (zie 3.3.6).

Ook in het kader van de visitaties moet worden opgemerkt dat de algemeen positieve houding van de respondenten op zich niet betekent dat men onverdeeld tevreden is met de manier waarop visitaties in de praktijk worden gebracht en dat de impact van de visitatiemethodiek op de werking van SHM's altijd even zichtbaar is. Anderzijds stellen sommige respondenten dat de impact wel degelijk merkbaar is door de vaststelling dat SHM's hun werking beginnen af te stemmen op het draaiboek voor de prestatiebeoordeling, althans in hun discours, meer aandacht te besteden aan bepaalde knelpunten.

Een punt dat we vaak hoorden terugkeren, is dat de visitatiemethodiek (of prestatiebeoordeling) iets is waar de SVK's naar uitkijken. Het is nieuw voor de werking van een SVK en zou het mogelijk maken ook de diepere oorzaken achter bepaalde vaststellingen van toezichthouders bloot te leggen.

### 3.1.3 Vertrouwen in het stelsel

Zoals beschreven in de literatuurstudie is vertrouwen van groot belang in de onderlinge relatie tussen woonactoren, toezichthouders, visitatoren en andere betrokken actoren uit de sector en de overheid.

Langs de ene kant stelt men tijdens de gesprekken vaak dat toezichthouders meer vertrouwen lijken te genieten van de woonactoren en de sector dan in het verleden. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting doordat de huisvestingsactoren zich soms rechtstreeks tot de toezichthouder wenden met een vraag. De hierboven beschreven gestructureerde aanpak droeg ook bij tot dit vertrouwen. In het verleden bestond de perceptie dat toezichthouders vanuit wantrouwen werkten, maar dat is volgens de meeste respondenten sterk verminderd. We vernemen dat die vroegere perceptie grotendeels te maken had met de manier waarop toezicht vorm was gegeven en gekaderd moet worden in een periode waarin er veel misstanden waren in de sector.

Op basis van de gesprekken lijkt het ons langs de andere kant duidelijk dat het wederzijds wantrouwen tussen woonactoren en toezichthouders niet volledig is verdwenen. Toezicht blijft om diverse redenen soms moeilijk qua draagvlak in de sector, en tijdens de gesprekken werden zeker ook indrukken naar voor geschoven dat toezichthouders op zoek gaan naar overtredingen vanuit de idee dat er problemen zullen zijn. Verschillende mogelijke oorzaken werden door respondenten aangehaald, waaronder: een gebrekkige dialoog tussen toezichthouders en woonactoren, een weinig sensibiliserend optreden door toezichthouders (zonder direct controlerend of bestraffend te zijn), de soms negatieve rol die de VVH moet spelen namens de sector, het werken met checklists of een te weinig gedifferentieerde aanpak (bv. toch dezelfde controles blijven uitvoeren, ook al blijkt achterstallige huur geen probleem te zijn).

Dat SHM's en SVK's soms nog wantrouwig staan tegenover toezicht blijkt bijvoorbeeld uit de beschrijving die sommige respondenten maken van woonactoren die terughoudend zijn om een vraag te stellen aan ondersteuners bij de VMSW uit vrees dat dat aanleiding zou vormen voor controles door Toezicht. Het bewust achterhouden van informatie door woonactoren (een handeling waarvan we de werkelijke omvang in de huidige studie niet kunnen vaststellen) wordt ook genoemd als een uiting van wantrouwen ten aanzien van toezichthouders. Het resterende wantrouwen zou in ieder geval kunnen worden gereduceerd volgens respondenten door de voeling tussen toezichthouders en woonactoren te versterken. Zoals in het laatste deel van dit hoofdstuk besproken zal worden, is het op basis van de interviews niet meteen duidelijk of een aanpak met vaste toezichthouders daartoe kan helpen. Een

systeem van vaste toezichthouders zou volgens respondenten op twee manieren kunnen inwerken op het onderlinge vertrouwen (zie verder), maar enige continuïteit zou wel gunstig zijn. Het contact tussen woonactoren en toezichthouders tijdens GLOBO's wordt wel als iets positiefs ervaren.

Het wederzijds vertrouwen of wantrouwen tussen de toezichthouders van Wonen-Vlaanderen en de ondersteuners van de VMSW was ook een terugkerend onderwerp tijdens de interviews. Woonactoren verstrekken soms vertrouwelijke informatie aan ondersteuners, en het is voor die laatste niet altijd evident om te beslissen welke informatie ze kunnen delen met de toezichthouders. Enerzijds is die vertrouwensrelatie tussen VMSW en de sector noodzakelijk om voldoende signalen uit de sector te kunnen blijven oppikken. Anderzijds moeten die signalen in bepaalde gevallen ook de toezichthouders bereiken, zodat tijdig actie kan worden ondernomen. Op die organisatorische vertrouwensrelatie zit volgens respondenten vaak een zekere spanning, die nog belangrijker zal worden in het kader van de fusie tot Wonen in Vlaanderen (zie hieronder). Respondenten bevelen in het bijzonder aan om het vertrouwen tussen de betrokken overheidsactoren te versterken en bij woonactoren het vertrouwen te creëren dat de door hen verstrekte informatie niet misbruikt zal worden binnen de administratie.

In het kader van de visitaties bestaat er volgens de meeste respondenten een wederzijds vertrouwen tussen SHM's en visitatoren (en de Visitatieraad). Het vertrouwen van SHM's in de visitatiemethodiek wordt door respondenten vooral gelinkt aan de positionering (buiten de klassieke overheidsstructuur) en de samenstelling van visitatiecommissies. De informatiesessies over visitaties en de prijs voor goede praktijken hebben volgens respondenten ook gezorgd voor een goede vertrouwensbasis. Een concreet voorbeeld van hoe dat vertrouwen zich uit, is het feit dat er nog nooit een klacht werd ingediend tegen de samenstelling van een visitatiecommissie.<sup>3</sup>

Respondenten zijn ervan overtuigd dat visitatoren uitgaan van vertrouwen, ook in situaties waarin het voor visitatoren misschien onduidelijk is of een SHM bewust informatie achterhoudt, selectief is in wat ze doorgeeft of twijfelachtige cijfers aanlevert. Het is duidelijk dat in visitatierapporten niet alleen de slechte prestaties of praktijken worden benoemd (wat vandaag ook minder dan 10 jaar geleden het geval is bij rapporten van toezicht).

Iets wat niet in alle gesprekken aan bod kwam, maar waarover wel duidelijke aanbevelingen werden gedaan, is dat het vertrouwen van burgers en huurders in het systeem van toezicht en visitaties wordt belemmerd door de geringe transparantie van het systeem. Zowel voor burgers als voor de netwerken van woonactoren is het soms erg onduidelijk wat ze kunnen verwachten van toezicht, visitaties of de behandeling van klachten. De instrumenten die dat vertrouwen zouden moeten versterken (bv. een duidelijke en geïntegreerde website voor toezicht, visitaties, klachtenbehandeling en ondersteuning) zijn nog niet voorhanden.

### **3.1.4 Impact woonmaatschappij**

De vorming van woonmaatschappijen (en in de meeste gevallen de samenvoeging van SVK's en SHM's) zal belangrijke gevolgen hebben voor de manier waarop toezicht en prestatiebeoordeling in de nabije toekomst georganiseerd kan worden. De meeste respondenten zien in de nieuwe woonmaatschappij vooral opportuniteiten. Een grotere schaal wordt bijvoorbeeld vaak gelinkt aan de mogelijkheid voor woonmaatschappijen om zich beter te kunnen navigeren in het regelgevend stelsel. Anderzijds brengt dit ook nieuwe uitdagingen met zich mee voor toezicht en prestatiebeoordeling en zal naar gelang de schaal gedifferentieerd moeten worden in aanpak.

In de meeste gevallen zullen woonmaatschappijen groter en complexer worden, hetgeen inhoudt dat toezichthouders en visitatoren meer tijd en energie nodig zullen hebben om adequaat te beoordelen

---

<sup>3</sup> De samenstelling van de commissie werd in een beperkt aantal gevallen wel gewijzigd naar aanleiding van een vraag van een SHM die van mening was dat er een belangenconflict was.

(zie verder). Het transitieproces op zich is ook iets dat best bekeken wordt bij prestatiebeoordeling in de komende jaren. Dat vergt ook andere competenties van visitatoren (bv. transitie management). Grotere woonmaatschappijen gaan wellicht ook sneller geneigd zijn om met een intern auditsysteem aan de slag te gaan, wat in dat geval een verdere afstemming met de rol van toezicht vergt. Ook de complexiteit van de organisaties (bv. nieuwe en meer activiteiten, ander toewijzingssysteem, ...) vraagt mogelijk bijkomende profielen van visitatoren en zal het voor toezichthouders moeilijker maken om te weten wat er binnen een organisatie gebeurt.

Los van hoe toezicht en prestatiebeoordeling er in het volgend decennium uit zal zien, verwachten de meeste respondenten wel dat men in de eerste periode na de vorming tot woonmaatschappij rekening zal houden met de transitie die de organisaties hebben doorgemaakt. Het is duidelijk dat daar nu zowel door toezicht als visitaties voor een stuk aan tegemoet werd gekomen. Anderzijds wordt opgemerkt dat de regelgeving wellicht niet zal toelaten om tijdelijk minder aandacht te schenken aan zaken zoals financiële planning. Vooral maatschappijen die een moeilijke transitie (bv. grondige hertekening van het werkingsgebied) hebben doorstaan, zouden volgens respondenten niet belast mogen worden met allesomvattende visitaties en globale onderzoeken.

### **3.1.5 Impact fusie Wonen in Vlaanderen**

Op gebied van de fusie tussen Wonen-Vlaanderen en VMSW is er bij verschillende respondenten enige bezorgdheid over de concrete rolverdeling en de garanties die moeten worden ingebouwd zodat men in vertrouwen kan blijven samenwerken. Transparantie over rollen, functies en verwachtingen zal een belangrijke succesfactor zijn volgens respondenten. Men is het er algemeen over eens dat toezicht en ondersteuning vandaag goed gescheiden waren, maar dat die functiescheiding in de toekomst niet in de weg mag staan van een degelijke informatie-uitwisseling.

Een gedeelte vrees van een aantal respondenten is dat de fusie de kloof tussen toezichthouders en de woonactoren verder zal vergroten. Los van de hele hertekening zullen actoren uit de sector toezicht, ondersteuning en beleidsvoorbereiding wellicht altijd als 'Brussel' beschouwen, maar het risico bestaat dat de fusie die perceptie zal versterken. Een aantal respondenten vatten de fusie op als een directe herhaling van de geschiedenis en een stap 'terug' naar de VHM. Anderen zien wel vooral kansen in de hereniging om informatie-uitwisseling, afstemming, verbetering van regelgeving en ondersteuning te optimaliseren. Een gedeelte aanbeveling van respondenten blijft hoe dan ook om de sector voldoende betrokken te houden en het vertrouwen te versterken.

## **3.2 Inhoud en werking van het stelsel**

In dit tweede deel bespreken we de bevindingen met betrekking tot de normenkaders, de beoordeling door toezichthouders en visitatoren en de eventuele handhaving of ondersteuning die daarop volgt.

### **3.2.1 Normenkaders**

#### **3.2.1.1 Regelgeving en autonomie**

Iets wat tijdens de gesprekken vaak terugkwam was de spanning tussen autonomie en normenkaders. Woonactoren genieten in theorie veel autonomie, maar het is volgens respondenten niet altijd evident voor woonactoren om met die autonomie om te gaan. De sector is zelf vragende partij voor autonomie, maar woonactoren gaan omwille van de soms complexe regelgeving snel ten rade bij de VMSW of bij toezichthouders met de vraag hoe ze die autonomie moeten invullen. De complexiteit van regelgeving (zie verder) perkt de beleidsruimte van woonactoren volgens respondenten sterk in. Die beleidsmarge wordt ook ingeperkt door de beleidskeuzes die op Vlaams niveau worden gemaakt (bv. wijzigingen van oppervlakenormen gekoppeld aan rationele bezetting). Een andere indruk die soms aan bod kwam

tijdens gesprekken is dat toezichthouders te snel de neiging hebben om regelgeving te interpreteren en daarbij een oordeel (appreciatie) te vellen over beslissingen van woonactoren (bv. in het kader van versnelde toewijzing of weigering van toewijzing). Dat doet volgens respondenten ook afbreuk aan de autonomie van woonactoren.

In dat kader wordt van de nieuwe woonmaatschappij verwacht dat ze beter zal kunnen omgaan met haar autonomie. Grotere organisaties hebben het potentieel om meer professioneel en slagkrachtig om te gaan met autonomie, maar dat is vandaag zeker nog niet altijd het geval. We horen in een van de interviews dat woonactoren autonoom zijn als het goed gaat, maar dat men vooral naar toezicht kijkt om streng op te treden als het misloopt.

Tijdens de gesprekken linken een aantal respondenten de invulling van autonomie aan het instrument van beheersovereenkomsten (zie ook 3.4.1). De mate en de concrete invulling van autonomie van een woonactor zou misschien duidelijker gedefinieerd kunnen worden met een beheersovereenkomst. Anderzijds vraagt men zich af in hoeverre die benadering te verenigen valt met de huidige aanpak van toezicht en visitaties. Zo wordt aangevoerd dat de autonomie die via een beheersovereenkomst wordt verkregen, door toezicht en visitatie zou worden ondermijnd. Indien beheersovereenkomsten dus zouden worden gebruikt, dan zou de methodiek van toezicht en visitaties daar alleszins mee in overeenstemming moeten zijn. Veel hangt ook af van wat in zo'n overeenkomst vervat zou zitten.

#### 3.2.1.2 Complexiteit en onduidelijkheid

De criteria binnen de normenkaders waaraan woonactoren moeten voldoen bij toezicht en visitaties, zijn volgens respondenten niet altijd duidelijk voor woonactoren. Uit de gesprekken blijkt dat er een overvloed aan informatie en regelgeving is, waardoor sommige woonactoren op hun tandvlees zitten. Ook voor (kandidaat) huurders en het netwerk van woonactoren is de regelgeving moeilijk behapbaar. Het hangt volgens sommige respondenten vooral af van hoe woonactoren zich georganiseerd hebben (als de woonactor alles goed organiseert, is de hoeveelheid aan regelgeving niet onoverkomelijk) en de schaal die ze kunnen bereiken. Maar volgens de effectenmeting van Toezicht is het zelfs voor goed georganiseerde woonactoren moeilijk om alle regelgeving correct na te leven. Men hoopt alleszins dat het in de nieuwe woonmaatschappij evidentier zal worden voor actoren om zich te navigeren in de geldende normenkaders. In elk geval raden respondenten aan om in de toekomst meer ondersteuning te bieden aan woonmaatschappijen wanneer een overtreding werd vastgesteld. Een belangrijk aandachtspunt is vooral het 'waarom' achter de regelgeving duidelijk maken, zowel naar woonactoren als (kandidaat) huurders.

Anderzijds wijzen respondenten ook op praktijken en instrumenten die hier vandaag al toe bijdragen. Het draaiboek voor prestatiebeoordeling maakt de SHM's bijvoorbeeld heel duidelijk aan welke doelstellingen zij geacht worden te werken. Toezichthouders zouden tijdens hun interacties met woonactoren ook regelmatig wijzen op de decretale bepalingen, wat het inzicht van woonactoren in de regelgeving versterkt. Men merkt ook op dat woonactoren over het algemeen ook wel beter op de hoogte zijn van de regels en normen dan 10 jaar geleden.

Complexiteit en onduidelijkheid van de regelgeving leidt geregeld tot interpretatieproblemen. Op basis van de gesprekken is duidelijk dat een groot deel van de interpretatieproblemen betrekking heeft op de toetsing van beginselen van behoorlijk bestuur. Toezichthouders springen blijkbaar voorzichtig om met de beginselen. Men stelt tijdens de gesprekken dat de beginselen een interessant toetsingskader bieden dat helpt om de regelgeving te vereenvoudigen, maar dat toezichthouders zich bij gebrek aan duidelijke wettelijke kaders soms terughoudend voelen om in te grijpen. Anderzijds wordt opgemerkt dat schendingen van de beginselen niet meer zo vaak voorkomen vanwege de professionalisering van woonactoren die werd doorgemaakt de laatste decennia.

In die context is de afdeling Woningbeleid van Wonen-Vlaanderen volgens respondenten een logische partner om af te stemmen over de principes van goed bestuur. Toezichthouders zijn echter onwillig

voor een dergelijke afstemming om redenen van onafhankelijkheid. Een ander knelpunt is ook dat de beslissingen van toezichthouders op basis van beginselen van behoorlijk bestuur teruggefloten kunnen worden door de minister (op basis van voorbereiding door de afdeling Woonbeleid) als woonactoren daar beroep tegen aantekenen. Dergelijke situaties zouden de geloofwaardigheid van Toezicht kunnen ondermijnen volgens respondenten. Afstemming over interpretaties van andere regelgeving gebeurt voornamelijk op SOS Huur, wat door de meeste respondenten als een goede zaak wordt beoordeeld.

Sommige respondenten wijzen op potentiële conflicten tussen normen of normenkaders. De vraag om in te zetten op een kwalitatieve dienstverlening aan de hand van investeringen in het personeelskader conflicteert bijvoorbeeld snel met andere indicatoren rond kostenbeheersing en betaalbaarheid. Dat heeft ook weer te maken met de eerder besproken autonomie van woonactoren, die in de praktijk te weinig gerespecteerd wordt. Autonomie zou ook kunnen inhouden dat SHM's doelbewust kiezen om meer in te zetten op de ene doelstelling dan op de andere. De vraag is of de beoordeling van visitatoren voldoende rekening kan houden met dergelijke keuzes en aanvaardt dat dergelijke afwegingen worden gemaakt (zie 3.2.2). Ook de spanning tussen wat regelgeving (en toezicht) verwacht en wat voor woonactoren haalbaar is, is een terugkerend onderwerp in de interviews. Er zijn bijvoorbeeld soms verschillende toewijzingsdossiers lopende en dan helpt het volgens respondenten niet dat de regelgeving verwacht dat elk dossier afzonderlijk en strikt wordt afgehandeld. In de praktijk werkt dat vertraging en leegstand in de hand (opnieuw conflict tussen normenkaders).

#### 3.2.1.3 Flexibiliteit van normenkaders

Ook de flexibiliteit van normenkaders kwam in veel interviews ter sprake. Op gebied van toewijzingen is de regelgeving bijvoorbeeld te dynamisch en veranderlijk. Het kaderbesluit sociale huur staat ook in elk regeerakkoord. Die veranderlijkheid maakt het voor woonactoren niet evident om op de hoogte te blijven van de geldende regelgeving. Ook de flexibiliteit van doelstellingen in het kader van de visitaties kwam ter sprake. In dat opzicht is de huidige aanpak wel goed: het draaiboek zorgt ervoor dat doelstellingen niet op korte termijn veranderen. Accentverschuivingen kunnen nuttig, maar men zou volgens respondenten wel consistent moeten blijven omgaan met het normen- en doelenkader. Men merkt ook op dat veel van de prestaties die de afgelopen jaren werden beoordeeld, erg moeilijk in vier jaar tijd te veranderen zijn (bv. bewonersbetrokkenheid). Het aantonen van verbeteringen in kan ook veel tijd in beslag nemen.

Tijdens de interviews werd opgemerkt dat er in het huidige regelgevend kader te weinig ruimte is voor experimenteel gedrag door woonactoren. In het kader van overheidsopdrachten is er bijvoorbeeld vaak weinig ruimte voor woonactoren om met nieuwe manieren van overheidsopdrachten te werken. In dat kader wordt tijdens een van de gesprekken voorgesteld om ondersteuners meer instrumenten te geven om rechtstreeks met woonactoren nieuwe manieren van overheidsopdrachten toe te passen in een regelluwe omgeving.

### 3.2.2 **Beoordeling**

#### 3.2.2.1 Accuraatheid van beoordelingen

Accuraatheid van beoordelingen verwijst naar de mate waarin besluiten, beoordelingen en rapporten van toezichthouders en visitatoren correct zijn, rekening houden met de globaliteit van activiteiten en prestaties, en rekening houden met de context van de woonactoren.

De rapporten en vaststellingen van toezichthouders leveren op niveau van een individuele woonactor volgens verschillende respondenten een meer omvattend beeld dankzij de aanpak van GLOBO's. Het beeld dat Toezicht van woonactoren kon schetsen was vroeger meer gefragmenteerd.

Wat betreft het blootleggen van knelpunten bij een woonactor verliest Toezicht zich vaak in details volgens verschillende respondenten (bv. betalingsprocedures). Een controle mag (en moet volgens

sommigen) op details gebeuren, maar de uiteindelijke beoordeling zou meer op hoofdlijnen moeten plaatsvinden. Nu heerst het beeld dat details het aangrijpingspunt vormen van een controle en de beoordeling. De punctualiteit bij basistoezicht draagt niet altijd bij tot een risicogerichte aanpak die Toezicht wellicht wil aanwenden. Andere bemerkingen die we horen tijdens de gesprekken zijn dat de controles wel op de juiste zaken gebeuren, maar dat men onvoldoende rekening houdt met de situatie waarin een eventuele overtreding werd begaan. Bij sommige respondenten bestaat de indruk dat toezichthouders vooral kijken naar de letter van de wet en te weinig naar de geest van de wet en vooral de inefficiënties daartussen. Een aantal respondenten wijst erop dat de rapporten van GLOBO's soms fouten bevatten die kunnen worden vermeden door een betere dialoog tussen toezichthouders en woonactoren. In die zin wijken de rapporten soms af van wat men zou kunnen verwachten op basis van de bezoeken of controles ter plaatse. Wat volgens respondenten nog te weinig aan bod komt in de verslagen van Toezicht is een analyse van de onderliggende oorzaken van bepaalde overtredingen (dat geldt zeker voor de SVK's die nog geen prestatiebeoordeling hebben, maar ook voor de SHM's).

Daarnaast zijn gesprekspartners algemeen van mening dat ook visitatierapporten een goed globaal beeld schetsen van een huisvestingsmaatschappij. De integraliteit en kwaliteit van de rapporten is verbeterd ten opzichte van de eerste visitatieronde door te werken met een samenvatting en het aantal operationele doelstellingen (OD's) te verminderen. Er wordt opgemerkt dat de vaststellingen en conclusies van visitatoren vaak zelfs na het wederwoord van SHM's overeind blijven.

Ook over visitatierapporten horen we bij sommige gesprekspartners dat op het individuele niveau van een SHM de bal soms wordt misslaan, maar dat er algemeen geen grote onverwachte beoordelingen zijn. De mate waarin contextgegevens worden gecapteerd in beoordelingen van visitatoren, is niet altijd even hoog volgens respondenten. Sommigen stellen dat contextgegevens van een SHM goed worden weergegeven in het rapport, anderen stellen dat er meer aandacht mag uitgaan naar de context waarin bepaalde prestaties plaatsvinden. Men gaat in het laatste geval bijvoorbeeld te veel uit van het einddoel/ideaaltype en te weinig van de concrete situatie. Als visitatierapporten een accuraat beeld schetsen van een SHM, is dat vooral omdat voldoende mondelinge gesprekken werden gevoerd, maar volgens sommige zijn die gesprekken soms zelfs niet voldoende om alle nuance en contextgegevens te capteren. De diepgang die tijdens een visitatiebeoordeling bereikt kan worden, hangt wellicht samen met de beschikbaarheid van informatie (zie 3.2.2.4). Als visitatoren nog veel basisinformatie moeten verzamelen, kan dat ten koste gaan van diepgaande gesprekken tijdens een bezoek ter plaatse. Wat de accuraatheid van visitatierapporten betreft, horen we verder soms dat eventuele onjuiste beoordelingen of vaststellingen vaak te wijten zijn aan een te groot vertrouwen op beschikbare informatie uit de prestatiedatabank die soms onvolledig of vertekend is (zie ook 3.2.2.4), waarbij wel moet worden opgemerkt dat het de verantwoordelijkheid is van de SHM zelf dat deze gegevens juist zijn opgenomen.

### 3.2.2.2 Consistentie en objectiviteit van beoordelingen

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat toezicht tegenwoordig wordt gezien als iets objectiefs en gestandaardiseerd, terwijl het vroeger als tamelijk subjectief en gefragmenteerd werd beschouwd. Men merkt op dat de huidige aanpak van Toezicht ervoor zorgt dat mogelijke verschillen in individuele accenten tussen toezichthouders worden uitgevlakt door de manier waarop toezicht is georganiseerd. Iets wat minder duidelijk is, is de mate waarin toezichthouders consistent omgaan met klachten van huurders (soms wel, soms niet).

Een gebrek aan consistentie en objectiviteit bij de aanpak van visitaties is een knelpunt dat tijdens de interviews frequent werd aangehaald, al worden ook zaken aangehaald die wijzen op verbetering en die bijdragen aan de consistentie van beoordelingen. Algemeen leeft onder veel respondenten wel een beeld dat de beoordeling tijdens een visitatie sterk afhangt van de visitator in kwestie (de achtergrond, competenties, ervaring, ...) of de visitatiecommissie die heeft gevisitieerd. Dat is een vaststelling van

respondenten die sterk verschilt van hun mening over toezicht. De samenstelling van de Visitatieraad wordt over het algemeen wel positief beoordeeld.

Wat door visitatoren zelf wel werd opgemerkt, is de bijdrage van het hulpraster en de terugkomdagen op de consistentie van beoordelingen. Het hulpraster is een intern document dat regelmatig wordt ge-update met nieuwe inzichten en op de terugkomdagen worden bepaalde kwesties ook collectief besproken om meer uniformiteit te bekomen. Iets anders wat volgens respondenten de consistentie en subjectiviteit van visitaties kan beïnvloeden, zijn de gesprekspartners die worden betrokken. Het is niet altijd duidelijk of de betrokken actoren een goede weerspiegeling zijn van hoe buitenstaanders naar een SHM kijken.

In een van de interviews werd voorgesteld om te werken met professionele visitatoren (zoals het model in Nederland) om meer objectiviteit te bekomen. Naar continuïteit toe wordt ook opgemerkt dat het eventueel kan helpen dat er één visitator uit de vorige visitatieronde betrokken wordt in een volgende ronde zodat ook de evolutie tussen twee beoordelingen consistent kan beoordeeld worden.

### 3.2.2.3 Transparantie van het beoordelingsproces

De structuur van toezicht met basistoezicht, verhoogd toezicht en GLOBO's is vandaag heel duidelijk volgens de meeste respondenten. Anderzijds blijft die structuur, maar ook het proces van toezicht voor burgers wellicht heel onduidelijk en is er volgens sommigen nood aan een betere website.

Procesmatig wijzen de meeste respondenten wel in de richting van een aantal onduidelijkheden in het systeem van toezicht. Er wordt opgemerkt dat de draaiboeken en de toelichting bij basistoezicht en GLOBO's veel duidelijkheid brengt over de verwachtingen en informatienoden van toezichthouders. Dat brengt rust bij woonactoren tijdens de voorbereiding van een controle. Maar de draaiboeken zijn enorm omvangrijk en woonactoren durven zich wellicht snel te verliezen in de hoeveelheid aan informatie. Anderzijds wordt opgemerkt dat het in concrete toezichtsituaties voor woonactoren niet altijd even duidelijk is of de aangeleverde informatie volstond en wanneer men een antwoord van de toezichthouder mag verwachten. Een deel van de onduidelijkheid bij toezicht vloeit volgens een aantal respondenten ook voort uit de afstandelijke relatie tussen toezichthouders en woonactoren. Er is een gebrek aan dialoog. De achterliggende analyses van toezicht zijn niet beschikbaar en zouden eventueel kunnen worden gecommuniceerd naar de sector.

Verder wijzen sommige respondenten op de indruk dat het onduidelijk is hoe de informatie en kennis bij toezichthouders doorstroomt naar mogelijke remediëring en ondersteuning door de VMSW (zie ook 3.2.3.4). Het overleg tussen VMSW, Wonen-Vlaanderen en VVH en de mate waarop bepaalde zaken doervloeien naar het beleid is ook niet transparant voor andere actoren dan SHM's en SVK's. Daarnaast is het niet altijd duidelijk welke lijn toezichthouders aanhouden bij de klachtenbehandeling (zie eerder bij behandeling klachten van huurders).

Over het algemeen is het visitatieproces volgens de respondenten transparant. Dit heeft te maken met de informatiebijeenkomsten die jaarlijks worden gehouden, het feit dat er al twee rondes zijn geweest waardoor actoren bekend zijn met het proces en het Prestatiehandboek dat een duidelijke leidraad vormt. In het algemeen zijn het visitatieproces en de structuur van de methode transparant.

Wat volgens sommige respondenten onduidelijk blijft, is de vergelijkingsbasis die visitatoren gebruiken bij hun beoordeling en hoe bepaalde benchmarks worden gekozen/gebruikt. Sommige respondenten stellen voor om die vergelijkingsbasis openbaar te maken, wat voor woonactoren ook een stimulans zou kunnen zijn om de gegevens in de prestatiedatabank up-to-date te houden.



#### 3.2.2.4 Capaciteit om te beoordelen

Om een adequate beoordeling te kunnen maken, moeten toezichthouders en visitatoren beschikken over voldoende tijd, mankracht en (nauwkeurige) informatie.

Gesprekspartners zijn er sterk van overtuigd dat toezichthouders beslagen zijn in de regelgeving. Wat anderzijds ook in veel interviews werd aangehaald, is het gebrek aan mankracht. Sinds 2014 is het aantal medewerkers van de afdeling Toezicht 'gedaald, van 39 VTE naar 30,5 op vandaag. Daar tegenover staan toegenomen opdrachten, die niet zozeer het gevolg zijn van bijkomende bevoegdheden, wel van een wijzigende omvang van het werk, bijvoorbeeld als gevolg van een stijgend aantal verhalen ingediend door huurders.

De beperkte capaciteit werd ook gelinkt aan de sterke focus op checklists, een mening die Toezicht niet deelt door aan te geven dat die checklist er gekomen is om de beoordeling door de verschillende toezichthouders te objectiveren. De beperkte capaciteit wordt ten slotte ook in relatie gebracht met een gebrek aan dialoog met de woonactoren (daarvoor is geen tijd). In reactie hierop stelt Toezicht alvast dat er wel degelijk dialoog is, o.a. over de aanpak van een controle.

Wat volgens bepaalde respondenten misschien nog ontbreekt bij toezichthouders is financiële affiniteit. Het is hoe dan ook erg moeilijk om toezichthouders met een financiële achtergrond aan te trekken. In de toekomst zou men naar een meer multidisciplinaire samenstelling van toezicht moeten kunnen gaan.

Uit de gesprekken vangen we verder op dat Toezicht een goed informatie- en databeheer heeft. Er is heel veel informatie aanwezig. Maar ook bij andere actoren zoals de VMSW is veel informatie aanwezig en toezichthouders hebben niet altijd toegang tot die informatie (zie ook eerder 3.1.3 en verder 3.3.1).

Wat het visitatiesysteem betreft, wijzen veel respondenten op de aanwezigheid van een goede mix van competenties en achtergronden onder de beoordelaars. Er kunnen eventueel extra inspanningen worden gedaan om de diversiteit (qua leeftijd, etniciteit of geslacht) te vergroten. Een ander aspect dat in veel van de gesprekken terugkwam, was de tijd die visitatoren nodig hebben om een adequate beoordeling te maken. Die is vandaag al redelijk beperkt en in de toekomst zou wellicht meer tijd moeten voorzien worden om met voldoende betrokken actoren in gesprek te gaan om de complexiteit en context van grotere woonmaatschappijen te capteren. Ook het transitieproces op zich vergt mogelijk nieuwe profielen (zie ook 3.2.2.6). Het huidige aantal visitatoren was volgens respondenten voldoende, maar zou niet gereduceerd mogen worden om het werk behapbaar te houden.

Een aspect dat zowat in elk interview als knelpunt aan bod kwam, is de prestatiedatabank. Die is vaak ofwel niet volledig, ofwel niet up-to-date, ofwel voor interpretatie vatbaar. In sommige gesprekken horen we dat visitatiecommissies te veel aandacht besteden aan de gegevens uit de prestatiedatabank (zie eerder), wat mogelijk voor een vertekend beeld zorgt. Het leidt hoe dan ook tot veel discussies, zowel tussen visitatoren en woonactoren, maar ook tussen de VMSW en woonactoren. Een perceptie die daarom door veel respondenten gedeeld wordt, is dat de prestatiedatabank (in zijn huidige vorm) weinig meerwaarde biedt aan de contextgegevens die uit gesprekken worden gehaald.

Hierbij aansluitend menen sommigen dat er behoefte is aan een meer gestandaardiseerde vorm van opvolgingscijfers. Hierover zouden duidelijke afspraken moeten worden gemaakt tussen het (nieuwe) agentschap en de sector: welke gegevens moeten worden bijgehouden, hoe worden ze gedefinieerd en waar kunnen ze worden gevonden? Het Glossarium helpt wel in deze. Anderzijds is er momenteel te weinig kwaliteitscontrole op de aangeleverde gegevens (bv. achterstallige betalingen of leegstand).

Over de mate waarin woonactoren soms bewust informatie achterhouden zien we bij respondenten geen eensgezindheid. In heel beperkte gevallen gebeurt dat wel vanuit wantrouwen, maar het is geen duidelijke trend. Woonactoren zullen visitatoren eerder overladen met een veelheid aan informatie. Anderzijds wordt ook wel aangegeven dat woonactoren er soms te veel van uitgaan dat visitatoren al

informatie hebben, daardoor informatie onbewust niet naar voren schuiven en een rapport krijgen dat niet overeenstemt met hun verwachtingen.

Hierboven werd vermeld dat men er attent op moet zijn om voldoende en nuttige gesprekspartners bij visitaties te betrekken (zie Accuraatheid). Volgens sommige respondenten is dit niet altijd het geval. Bepaalde kwalitatieve gegevens blijven onbelicht omdat mondelinge gesprekken soms niet volstaan om alle nuances en contextuele informatie aan bod te laten komen. Ook de stem van burgers komt volgens sommigen niet altijd voldoende aan bod in de visitatieverslagen. De kwaliteit van de interviews tijdens de tweede dag (waarbij het netwerk wordt geconsulteerd) zou kunnen worden verbeterd door bijvoorbeeld na de eerste gespreksdag ruimte te laten voor reflectie, een aangepaste vragenlijst, en meer aandacht besteden aan de aanwerving van gesprekspartners en de mogelijkheid om vrijuit te spreken.

### 3.2.2.5 Frequentie en intensiteit van onderzoeken

Over het algemeen vindt men het een goede zaak dat toezicht periodiek langsgaat bij de woonactoren in het kader van de globale onderzoeken. Die werkwijze is beter dan de vroegere aanpak die meer gefragmenteerd en thematisch was. Toen heerste althans het beeld dat er voortdurend controle was. De huidige periodieke beoordeling vormt een goede aanleiding tot zelfreflectie bij de woonactoren. Gesprekspartners zijn niet echt voorstander om de frequentie van GLOBO's te verhogen of om de termijn waarbinnen actiepunten moeten worden gerealiseerd, te verkorten.

Toezicht gaat in principe uit van een risicogebaseerde aanpak, waarbij deze aanpak verschilt naargelang het risicoprofiel (bv. taalkennisvereiste of overbezetting), maar die aanpak is volgens de bevraagde actoren niet altijd even zichtbaar.

De periode van vier tot zes jaar tussen twee opeenvolgende visitaties is lang, maar noodzakelijk opdat SHM's voldoende tijd en ruimte zouden hebben om gebruik te maken van de aanbevelingen en om te kunnen groeien. Dat mag volgens de meeste respondenten niet onderschat worden, maar het maakt wel dat visitaties eerder een momentopname vormen terwijl toezicht met GLOBO's een film of evolutie in kaart kan brengen (zie later 3.3.6 Integratie toezicht en prestatiebeoordeling).

Iets wat een aantal keer terugkwam in de gesprekken, is de indruk dat slecht presterende maatschappijen twee keer 'bestraft' werden. Maatschappijen die in de eerste ronde als risicovol werden beoordeeld, werden in de tweede visitatieronde immers sneller gevisiteerd met als gevolg dat ze minder tijd kregen om verbeteringen aan te brengen (*self-fulfilling prophecy*). In dat verband wordt ook wel vermeld dat de afdeling Woonbeleid soms te hoge verwachtingen heeft in termen van de tijd waarbinnen SHM's bepaalde acties uit hun verbeterplan moeten ondernemen (bv. tevredenheidsmeting ontwikkelen als men slecht op klantvriendelijkheid scoort; maar dat is vicieuze cirkel).

Algemeen gesteld wijst men er tijdens de gesprekken vaak op dat de werklast voor woonactoren bij het proces van globale onderzoeken relatief groot is, maar dat het vanwege de gebundelde aanpak wel de beste manier is. Waar de werklast juist ligt, werd niet verder gededd. Ook visitaties worden vaak als een administratieve 'last' omschreven die veel tijd en energie vraagt en een maatschappij niet altijd vooruithelpt. Veel van dergelijke signalen uit de gesprekken hebben te maken met het gebruik van de Prestatiedatabank, de hoge verwachtingen van Toezicht m.b.t. het aanleveren van informatie en de daarbij afstandelijke houding van toezichthouders. Hoewel ze over het algemeen als zeer nuttig en complementair worden beschouwd, worden visitaties en toezicht door de gesprekspartners toch ook vooral beschreven als intense processen die veel tijd en energie vergen van woonactoren, terwijl tegelijkertijd er ook wel op wordt gewezen dat het goed uitvoeren van een visitatie ook vraagt dat er voldoende tijd is.

### 3.2.2.6 Thematiek van beoordelingen

Tijdens de beoordeling door visitatoren komen volgens sommige respondenten een aantal thema's te weinig aan bod, zoals woningkwaliteit en klimaatbestendigheid. Andere thema's zijn dan weer te omvangrijk waardoor bepaalde deelaspecten niet voldoende aan bod komen (bv. OD 2.1 rond het onderhoud, herstel, renovatie, verbetering en aanpassing of vervanging van het patrimonium).

Het is duidelijk dat de interne organisatiestructuur en organisatiebeheer een thema vormt dat nog altijd voor inhoudelijke overlap zorgt tussen visitaties en GLOBO's, al is de afbakening vandaag op papier duidelijker (visitaties beoordelen deze aspecten sinds de tweede visitatieronde niet meer als strategische en operationele doelstellingen op zich, zie verder). Respondenten zijn het niet eens waar dit thema het best bekeken wordt. Langs de ene kant zijn er respondenten die stellen dat dit thema best bij visitaties wordt behandeld als het kan bijdragen aan het behalen van de doelstellingen, zoals momenteel het geval is. Anderen stellen dan weer dat het thema van interne controle beter geïncorporeerd is bij de toezichthouder. Na de eerste visitatieronde is hierover afgestemd tussen het Toezicht en de visitatie. Afsproken werd dat organisatiebeheersing niet meer als afzonderlijke doelstelling wordt beoordeeld tijdens de visitatie, maar wel expliciet aan bod komt bij de beoordeling van alle andere doelstellingen, terwijl de invulling van de 'interne controle' zoals die door Toezicht wordt gevraagd, vanaf de 2de ronde enkel bij Toezicht werd gelegd.

Een andere overlap is de financiële gezondheid van woonactoren die zowel bij GLOBO's als bij visitaties aan bod kwam. Men is het erover eens dat dat bij visitaties ruimer aan bod komt. Anderzijds stelt men dat een GLOBO niet echt globaal kan zijn als het financiële aspect niet aan bod komt (zelfde verhaal dus als intern beheer). Het is vooral zoeken naar de complementariteit tussen die twee onderzoeken.

In een beperkt aantal gesprekken wordt opgemerkt dat af en toe een thematisch onderzoek in het kader van toezicht eventueel een goede zaak zou als dat zou worden gekoppeld aan een beleidsmatige analyse en aanbevelingen (zie ook verder 3.3.7 Verbetering normenkaders). Vroeger waren er ook thematische inspecties, maar die waren niet gestructureerd zoals de GLOBO's en gaven uiteindelijk een zeer gefragmenteerd beeld.

Het opnemen van nieuwe doelstellingen of beleidsprioriteiten in de rapporten geeft stof tot discussie. Algemeen gesteld komt de kwestie neer op een afweging tussen enerzijds vergelijkbaarheid (gelijke behandeling) en anderzijds gewijzigde politieke prioriteiten en maatschappelijke uitdagingen. In het verleden maakte de Visitatieraad de keuze om met de rapporten te informeren over nieuwe aspecten (die niet in het Draaiboek waren voorzien), zonder die aspecten mee te nemen in de beoordeling.

## 3.2.3 Handhaving

### 3.2.3.1 Responsiviteit

Er worden door respondenten verschillende meningen geuit wat betreft het uitgangspunt van sturing in het huidige systeem. Enerzijds stellen respondenten dat toezicht beschouwd kan worden als een vorm van sensibilisering (d.w.z. behorende tot de lagere niveaus in een handhavingspiramide) omdat er nauwelijks aan sanctionering wordt gedaan (weinig schorsingen en vernietigingen; dat zou ook blijken uit een tevredenheidsmeting bij directeurs van SHM's). Anderzijds wordt ook aangegeven dat het uitgangspunt vandaag vooral de controle zelf is, wat voor sommigen eigenlijk al een stap hoger is in de handhavingspiramide. Een aantal respondenten zouden dit anders willen zien en stellen een omgekeerde logica voor: controle in dienst van ondersteuning. Er zou in het nieuwe agentschap een entiteit moeten zijn die eerst samen met woonactoren de prestaties bekijkt en zo nodig aanbevelingen formuleert en in een later stadium, na waarschuwingen een sanctie oplegt. Men zou eigenlijk dus pas moeten kunnen overgaan tot een sanctie (of controle) als blijkt dat een poging tot ondersteuning het probleem in kwestie niet heeft verholpen. Er werd tijdens een van de gesprekken het voorbeeld van huurdersbegeleiding bij SVK's aangehaald waarbij het eerste contact van een huurbegleiter ook vaak

ondersteunend is en daarna pas bestraffend als blijkt dat de verplichtingen ten aanzien van huurders niet worden nagekomen. Ook binnen het agentschap zelf zijn er vandaag al voorbeelden van hoe die omgekeerde logica gebruikt kan worden: de afdeling Woningkwaliteit werkt in de eerste plaats met voorlichting en bewustmaking vooraleer ze overgaat tot strafrechtelijke sancties. In die aanpak wordt volgens een aantal respondenten beter rekening gehouden met de inzet en motivaties van actoren en wordt pas geïnspecteerd als er duidelijke bedreigingen voor de kwaliteit van woningen zijn. Volgens deze respondenten zou er eigenlijk een vorm van opbouw naar toezicht moeten zijn, waarbij toezicht (en vooral handhaving) niet de eerste schakel in de sturingsketen is.

Respondenten zijn het er over het algemeen wel over eens dat in het kader van toezicht sancties niet automatisch worden uitgevoerd. In het algemeen bestaat ook niet de perceptie dat voor de geringste fout een straf opgelegd. Aan de beoordeling in het kader van een GLOBO is een periode van 6 maanden verbonden om rechtzettingen te doen. Dat wijst ook op een zekere responsiviteit.

### 3.2.3.2 Rechtvaardigheid

Het huidige systeem van toezicht is volgens respondenten om verschillende redenen rechtvaardig en onrechtvaardig. Enerzijds draagt de gestandaardiseerde aanpak van toezicht bij tot de eerlijkheid van beoordelingen. Een aantal respondenten wijst erop dat dit leidt tot een gelijk speelveld. Anderzijds zijn er volgens respondenten ook zaken die kunnen leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid. Als woonactoren van mening zijn dat er fouten in een rapport van de GLOBO staan en ze hierover niet in dialoog kunnen gaan met de toezichthouder, creëert dat een gevoel van onrechtvaardigheid. Iets anders dat volgens de respondenten afbreuk kan doen aan rechtvaardigheid, is de huidige situatie waarin beroepen tegen beslissingen van toezichthouders worden behandeld door een andere afdeling van hetzelfde agentschap. Als een beroep dan wordt geweigerd, bestaat het risico dat een woonactor zich onrechtvaardig behandeld voelt. De perceptie zou kunnen ontstaan dat afdelingen van hetzelfde agentschap onvoldoende onafhankelijk van mekaar kunnen werken.

Bij het systeem van visitaties worden door sommige respondenten vooral aspecten aangehaald die wijzen op de mogelijke onrechtvaardigheid. Een aantal van die aspecten werden hierboven reeds besproken (bv. consistentie, achtergrond van een visitator, accuraatheid van een beoordeling, context, vergelijkingsbasis of de toonzetting van visitatierapporten). Wat daarnaast een aantal keer vermeld is, is de onrechtvaardigheid die voortvloeit uit de huidige aanpak waarbij 'slechte' SHM's sneller opnieuw worden gevisiteerd en daardoor op een kortere termijn moeten kunnen aantonen dat ze dezelfde prestaties kunnen neerzetten als een 'goede' SHM. De lat wordt volgens deze respondenten te hoog gelegd. Ook het gebruik van goede praktijken belonen – wat in principe wel als iets motiverend wordt beschouwd – kan leiden tot onrechtvaardigheid als blijkt dat bepaalde SHM's die ook meewerkten aan een goede praktijk, niet worden betrokken in de beloning. Ook het verbeterplan wordt door sommigen als onrechtvaardig beschouwd, in de zin dat SHM's die een verbeterplan moeten maken, sneller opnieuw worden gevisiteerd, terwijl het ook op een positieve manier had kunnen verlopen, bijvoorbeeld met afspraken om zich te laten ondersteunen.

### 3.2.3.3 Beroepsprocedure

Op basis van de gesprekken is duidelijk dat er de laatste jaren minder beroepen tegen beslissingen van toezichthouders werden ingesteld. Er werden verschillende mogelijke redenen aangehaald. Het kan te maken hebben met de gestandaardiseerde aanpak, het verbeterde imago van toezicht, het feit dat woonactoren de regelgeving beter kennen of omdat er minder beslissingen worden vernietigd.

Over de beroepsprocedure zelf worden verschillende meningen geuit. Enerzijds stellen sommigen dat het handig is voor toezichthouders dat het beleid 'de scherpe kantjes' ervan afloopt en een duidelijk standpunt inneemt in het kader van die beroepsprocedure. Indien dat consequent gebeurt, neemt het voor toezichthouders een stuk onzekerheid weg. Aan de andere kant zien sommige respondenten toch

ook vooral risico's in de huidige aanpak waarin de afdeling Woonbeleid de beroepen voorbereidt (zie eerder) en de eindbeslissing bij de minister ligt. Volgens deze respondenten is het belangrijk dat er enige samenhang en langetermijnvisie is in de beoordeling van beroepen, wat ondermijnd kan worden door een wissel van minister of kabinet.

#### 3.2.3.4 Ondersteuning en opvolging

Een veelbesproken onderwerp tijdens de interviews was de vaststelling dat toezichthouders na een onderzoek of beoordeling onvoldoende ondersteuning boden aan woonactoren met het oog op een verbetering of rechtzetting van tekortkomingen. Dit kan te maken hebben met de opdracht van Toezicht en met de afstandelijke houding die toezichthouders (omwille van de structuur en aanpak) gedwongen worden om op te nemen. Hoe dan ook wordt het gebrek aan ondersteuning na toezicht door veel respondenten als een gemis ervaren. De aanpak van toezicht kan zoals eerder beschreven de vergelijking met andere auditvormen volgens respondenten goed doorstaan, maar verder dan een gestandaardiseerde aanpak komt het volgens sommigen niet. De brug leggen tussen vaststellen en ondersteunen is iets dat in het nieuwe agentschap beter ingebouwd zou kunnen worden.

Meer concreet zouden de vaststellingen van toezichthouders volgens een aantal respondenten meer moeten gebruikt worden in de vorm van bijvoorbeeld vorming, intervisies en opleidingen of hulplijnen. Toezicht zou in het nieuwe agentschap een betere hefboom kunnen worden om signalen uit de sector om te zetten naar ondersteuning en verbetering. Zoals eerder beschreven is het voor velen onduidelijk hoe de koppeling tussen toezicht en ondersteuning vandaag gebeurt. Ook de sector zou hier volgens sommigen een rol in kunnen spelen. De VVH zou mee kunnen vaststellen op welke gebieden de sector tekortschiet en aangeven waar het nieuwe agentschap zou kunnen helpen met het opleidingsaanbod. Het ontbreekt volgens sommigen momenteel ook aan een sectorbrede analyse of stand van zaken over hoe de sector scoort op bepaalde gebieden (cf. Staat van de corporatiesector in Nederland).

Hierboven beschreven we reeds dat de periode van ongeveer 4 tot 6 jaar tussen twee visitaties volgens respondenten nuttig is en niet korter of langer moet worden. Wat we daarnaast ook terugzagen in veel gesprekken is de nood aan tussentijdse feedback. Daarover werden verschillende ideeën genoemd. Tussentijdse feedback kan gaan van het bespreken van aanbevelingen in focusgroepen (hetgeen in het kader van sociaal beleid nu reeds wordt georganiseerd door de ondersteuners van de VMSW), het organiseren van terugkom-momenten, een vervroegde visitatie, een tussentijdse zelf-evaluatie (met begeleiding door ondersteuners), een tussentijdse 'light' visitatie of individuele opvolgingsgesprekken en feedbackmomenten. De bedoeling is volgens respondenten die hierover spraken vooral om woonmaatschappijen in staat te stellen met de aanbevelingen aan de slag te gaan, ze niet aan hun lot over te laten en meer maatwerk en draagvlak voor de aanbevelingen te bekomen. Het mag anderzijds geen 'bestrafing' zijn en niet vanuit een controle-logica vertrekken. Het moet vooral op vraag van de maatschappijen zelf gebeuren. Als men de visitatiemethodiek in de toekomst nog wil inzetten om de sector beter te maken in het behalen van doelstellingen, dan kan een tussentijdse feedback een interessant instrument zijn op voorwaarde dat het niet te ingrijpend en zwaar wordt georganiseerd (het zou vooral de intensiteit voor woonactoren niet mogen verhogen). Dat sluit aan bij de aanbeveling van respondenten hierboven om handhaving pas in te schakelen nadat blijkt dat ondersteuning of zelfremediëring faalt. Een gedeelde bekommernis bij veel respondenten blijft vooral om voldoende tijd en ruimte te laten om verbeteringen te verwezenlijken, waardoor een opvolggesprek of focusgroep wellicht nuttiger zou zijn dan een vervroegde visitatie, zelfevaluatie of een 'light' visitatie.

### 3.3 Afstemming en coördinatie tussen actoren

Woonactoren worden vandaag op verschillende manieren en door verschillende actoren gestuurd (bv. regelgevers, toezichthouders, visitatoren, ondersteuners, kredietverleners, bedrijfsrevisoren, de Raad van Bestuur, lokale mandatarissen, sectorfederaties, enzovoort). Een goed werkend model van sturing

vereist dat de betrokken actoren hun sturing op elkaar afstemmen. Tijdens de interviews werd daarom onder meer gevraagd naar het bestaan van een duidelijke rolverdeling, mogelijke overlappingsen, het bestaan van coördinatiemechanismen in het kader van interpretatieproblemen en verbetering van de regelgeving en een mogelijke integratie tussen toezicht en prestatiebeoordeling.

### 3.3.1 Informatie-uitwisseling

Er is onder respondenten duidelijk overeenstemming over de nood aan betere informatie-uitwisseling tussen toezichthouders (Wonen-Vlaanderen) en ondersteuners (VMSW). Vandaag wordt blijkbaar erg weinig informatie uitgewisseld. Dit komt onder meer voort uit de zorg van de ondersteuners om aan het Toezicht geen informatie te bezorgen waaruit zou kunnen blijken dat actoren bepaalde regels niet volgen. Het doorgeven van de informatie kan dan ten koste gaan van de ondersteunende rol (zie ook 3.3.2). Anderzijds werd ook wel geregeld verwezen naar een goede informatie-uitwisseling in begeleidingscommissies en in SOS Huur.

Als gevolg van de beperkte informatie-uitwisseling lijken toezichthouders het gevoel te hebben niet geïnformeerd te zijn om woonactoren bij te staan in geval van vragen over regelgeving of activiteiten. Bovendien (en hiermee samenhangend) bestaat nu vaak de perceptie dat wanneer een woonactor twijfels heeft, de toezichthouders voorstellen om een beslissing in te dienen en dat die laatsten dan wel zullen zien of de beslissing wordt opgeschort of herroepen. Het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen toezicht en ondersteuning zorgt er soms ook voor dat toezichthouders en ondersteuners andere vaststellingen en aanbevelingen maken (bv. planningstool met andere gegevens).

Respondenten stellen dat een betere informatie-uitwisseling in de twee richtingen een gunstige zaak zou zijn en zien in dat verband ook opportuniteiten in de fusie (bv. realistischere blik op overtredingen, sneller knelpunten blootleggen of probleemgevallen signaleren). Toezichthouders zouden proactiever kunnen optreden, zonder daarbij controlerend of sanctionerend te moeten optreden. Ondersteuners zouden betere ondersteuning kunnen bieden op basis van de inzichten van toezichthouders. In de interviews werd soms een beeld geschetst van woonactoren die – los van hun autonomie – gevangen zitten tussen twee administraties. Enerzijds worden ze gecontacteerd door de toezichthouder in het kader van vaststellingen, waarna ze hulp vragen aan een ondersteuner en vervolgens opnieuw ook de toezichthouder contacteren om te vragen of een rechtzetting volstond. Er zou in dat kader meer afstemming kunnen plaatsvinden tussen toezichthouders en ondersteuners vooraleer de woonactoren aan de slag moeten gaan met een bepaald probleem. Het moet wel duidelijk blijven voor woonactoren waar men controle en ondersteuning kan verwachten (zie verder 3.3.3).

Op basis van de gesprekken is het niet onmiddellijk duidelijk hoe een betere informatie-uitwisseling tussen ondersteuners en toezichthouders tot stand kan worden gebracht. Aan de ene kant wordt gesuggereerd om een strikte functiescheiding in te voeren en zo weinig mogelijk directe contacten tussen toezichthouders en ondersteuners te voorzien. Andere gesprekspartners zijn van mening dat het een goede zaak zou zijn om tenminste één medewerker van de afdeling Toezicht te hebben die de ondersteuners kan benaderen (en omgekeerd). Verder wordt gesuggereerd om te werken met een stroomschema waarin rollen en verwachtingen ten aanzien van informatiestromen duidelijk worden gemaakt (vooral binnen de administratie, niet extern). Zo'n schema mag echter niet te formalistisch zijn en het moet vooral in de praktijk aantoonbaar zijn dat de informatiestromen tussen de entiteiten in de nieuwe administratie vertrouwelijk verlopen. Toezichthouders moeten niet verwachten dat ze zonder meer in alle beschikbare informatie op zoek kunnen gaan naar mogelijke overtredingen en ondersteuners zouden de reflex moeten krijgen om nuttige informatie sneller door te geven aan de medewerkers van de afdeling Toezicht.

Op basis van de interviews stellen we vast dat er weinig directe informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen toezichthouders en visitatoren. Vanaf de tweede visitatieronde werd afgesproken om GLOBO's beschikbaar te stellen aan visitatoren, maar het is volgens velen onduidelijk of de kennis en informatie

uit visitatierapporten (bv. de gesprekken met belanghebbenden) voldoende wordt meegenomen in de beoordelingen van toezichthouders.

Ook de informatielijn tussen de Visitatieraad en de afdeling Woonbeleid is volgens respondenten niet altijd duidelijk (geweest). In het verleden volgde een medewerker van de afdeling de visitatierapporten op, waardoor de informatie-uitwisseling duidelijker was. Anderzijds leidde dit ook tot spanningen met betrekking tot rolverdeling. Vandaag worden de visitatierapporten niet meer systematisch opgevolgd door de afdeling, waarbij wordt opgemerkt dat er nu wellicht te weinig overleg plaatsvindt en de indruk bij sommigen bestaat dat verbeterplannen in sommige gevallen de oorspronkelijke aanbevelingen van visitatoren niet meer volgen.

Bij de ondersteuning bij het opmaken van verbeterplannen hebben ondersteuners van de VMSW volgens een aantal gesprekspartners nog onvoldoende de reflex om het Draaiboek voor prestatiebeoordeling erbij te betrekken. Volgens sommigen wordt het Draaiboek niet agentschap-overstijgend uitgedragen, omdat niet iedereen alle doelstellingen en indicatoren volledig onderschrijft. Voor de ondersteuners zou een grote rol kunnen zijn weggelegd om aan te tonen op welke aspecten het Draaiboek onrealistisch zou zijn (zie ook 3.3.7).

### 3.3.2 Onafhankelijkheid

Uit de interviews blijkt dat verschillende respondenten bezorgd zijn over de onafhankelijkheid van de rollen van toezicht, beleidsvoorbereiding, prestatiebeoordeling en ondersteuning in de toekomstige organisatiestructuur. Respondenten geven duidelijk aan: toezicht moet onafhankelijk blijven (maar er zou binnen die onafhankelijkheid ook ruimte moeten zijn voor betere persoonlijke contacten tussen toezichthouders en ondersteuners of woonactoren).

Een groot deel van de bezorgdheid betreft de onafhankelijkheid van toezicht en ondersteuning. Hoewel hierboven is beschreven hoe de informatie-uitwisseling tussen deze twee actoren/rollen moet worden verbeterd, zien veel respondenten een risico van conflicten. Volgens veel respondenten is het geen goede zaak dat ondersteuning en toezicht in één agentschap komen. Een beperkt aantal van hen ziet het als een terugkeer naar het VHM-tijdperk, terwijl anderen vooral kansen zien. Het werd anderzijds ook opgemerkt dat toezicht en ondersteuning vandaag zeer onafhankelijk werkten en dat dat niet per definitie te maken heeft met aparte structuren. Hoe een nuttige onafhankelijkheid tussen toezicht en ondersteuning kan worden vorm gegeven, is niet meteen duidelijk. Het komt er volgens respondenten vooral op aan om een functiescheiding en waarborgen in te bouwen waardoor ondersteuners en toezichthouders in vertrouwen kunnen samenwerken met respect voor elkaars bevoegdheden.

Ook in het kader van de ondersteunende en controlerende rol van de afdeling Financiën bij de VMSW worden eigenlijk heel weinig problemen gemeld. Het is duidelijk dat die rollen onafhankelijk moeten uitgevoerd worden en dat is ook het geval vandaag. Anderzijds is de controle in het kader van de kredietverstrekking niet iets dat geïntegreerd kan worden met de controle op wettigheid.

Ook de onafhankelijkheid tussen toezicht en beleidsvoorbereiding wordt een aantal keer besproken. Hier stelt men dat de nieuwe situatie niet veel zal wijzigen aan die relatie. Langs de ene kant stelt men dat er vandaag een gezonde onafhankelijkheid bestaat (bv. toezicht is een *black box* voor de afdeling Woonbeleid). Anderzijds kan de vraag worden gesteld of die onafhankelijkheid nodig is. Een mogelijke valkuil die hierboven al werd beschreven is het gevoel van onrechtvaardigheid bij woonactoren in het kader van de beroepsprocedure tegen beslissingen van toezichthouders.

Over de onafhankelijkheid tussen medewerkers van de afdeling Woonbeleid en de ondersteuners van de VMSW werden minder bezorgdheden geuit. Men nam eigenlijk twee standpunten in. Enerzijds zou meer afhankelijkheid een goede zaak zijn want ondersteuning hangt af van beleid (en andersom). In deze opvatting zou ondersteuning eigenlijk meer compatibel moeten zijn met de beleidsvoorbereiding

(zie ook 3.3.7). Een betere wisselwerking zou ervoor kunnen zorgen dat de regelgeving en de praktijk van woonmaatschappijen beter op elkaar aansluiten. Anderzijds is een specifiek knelpunt dat zich vandaag voordoet de spanning tussen de afdeling Woonbeleid en VMSW in het kader van adviezen over verbeterplannen aan de Minister. De afdeling Woonbeleid toetst die adviezen vooraf af bij ondersteuners, maar dat levert soms een gespannen interactie op. In dat kader is men geen voorstander om beleidsadvies en ondersteuning dicht bij elkaar te brengen.

In de toekomst worden de voorbereiding van verbeterplannen en de beoordeling (advies aan minister) van die verbeterplannen mogelijk door dezelfde afdeling Klantenondersteuning verzorgd. Dat roept bij sommige respondenten ook vragen over onafhankelijkheid op. Het risico bestaat dat de opdrachten van voorbereiding en beoordeling door dezelfde persoon worden uitgevoerd, wat een slechte zaak zou zijn. Hier komt het erop aan een duidelijke functiescheiding in te voeren en de taken te verdelen over twee aparte entiteiten binnen de afdeling.

Wat de invloed van de politiek op de ondersteuning betreft, worden geen grote verschillen verwacht met hoe die interactie vandaag verloopt. Het wegvallen van de Raad van Bestuur van de VMSW als filter tussen politiek en ondersteuning wordt door een beperkt aantal geïnterviewden als een risico gezien. Volgens deze respondenten zou het een slechte zaak zijn als de politiek druk zou uitoefenen op de ondersteunende diensten om verbeterplannen op een bepaalde manier te beoordelen of om bepaalde vertrouwelijke informatie te verstrekken.

Het gebrek aan onafhankelijkheid tussen de Visitatieraad en de afdeling Woonbeleid werd in de eerste visitatieperiode als problematisch beschouwd. Vandaag bestaat er minder afhankelijkheid tussen deze actoren. Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid ligt volgens respondenten nu duidelijk bij de Visitatieraad. Anderzijds wordt wel aangehaald dat men in de toekomst aandachtig moet blijven dat de politiek niet te veel druk legt op de Visitatieraad om nieuwe interpretaties of aandachtspunten mee te nemen in de beoordeling (bv. de controle op taalkennisvereiste). Anderen geven aan dat het moeilijk denkbaar is dat de politiek invloed heeft op hoe visitaties uitgevoerd moeten worden.

### 3.3.3 Duidelijke rolverdeling

In het huidige stelsel zijn er verschillende rollen/functies aanwezig: beleid maken, beleid voorbereiden, toezichthouder, ondersteuner, visitator, kredietverlener, bedrijfsrevisor, behandeling van klachten, ombudsman, vrederechter, lokale regisseur, directeur en bestuurder om de belangrijkste te noemen. Woonactoren ervaren op verschillende manieren sturing van deze actoren en het is een algemene vaststelling in de gesprekken dat er naar de toekomst toe meer duidelijkheid moet komen over de afbakening van die rollen. In verschillende gesprekken worden voorstellen gedaan om de afbakening van rollen te verbeteren. Er zou gewerkt kunnen worden met een ketenbenadering, cascadestructuur of protocol waarin vermeld staat wie, wanneer, welke rol heeft. Volgens respondenten zou het geen slechte zaak zijn als mensen uit de vijf invalshoeken (nl. toezicht, visitaties, beleidsvoorbereiding, ondersteuning en de sector) jaarlijks bij elkaar komen om te kijken of het voor de betrokken entiteiten en voor de buitenwereld duidelijk is welke rollen door wie worden vervuld.

De inhoudelijke en procesmatige overlap tussen de rollen van toezicht en visitatie is veel beter dan 10 jaar geleden. De overlap tussen de rol van toezichthouder en die van bedrijfsrevisor is echter nog steeds problematisch. De complementariteit is volgens respondenten niet altijd duidelijk. Zo vragen bedrijfsrevisoren zich regelmatig af waarom ze bepaalde controles van de toezichthouder opnieuw moeten overdoen. In de praktijk nemen bedrijfsrevisoren ook een ondersteunende (audit) taak op zich die kan overlappen met de rol van visitator en ondersteuner. Er is dus eigenlijk geen globaal kader (cf. methodiek van Single audit bij Audit Vlaanderen) dat bepaalt welke actor welke controle uitvoert. De vraag is of toezichthouders in bepaalde gevallen niet gewoon kunnen afgaan op de bevindingen van bedrijfsrevisoren (en andersom).



Daarbij aansluitend bestaat er in het kader van het verhaalrecht volgens respondenten ook nog altijd een problematische overlap tussen toezicht en andere klachtenbehandelaars. Eenzelfde dossier kan eigenlijk zowel bij de toezichthouder, bij de interne klachtenbehandelaar van woonactoren, bij de Vlaamse Ombudsdienst, bij de lokale ombudsdienst of bij de vrederechter (maar ook in de pers of het Vlaams Parlement) terecht komen. Dat leidt telkens tot een andere beoordeling en invulling. Daardoor gebeurt er ook veel dubbel werk. Het nieuwe agentschap heeft er wellicht baat bij de verhaalprocedure transparanter en toegankelijker te maken. De Ombudsdienst en de vrederechter zouden de laatste schakel moeten zijn in de klachtenprocedure.

### 3.3.4 Interpretatieproblemen

De afstemming tussen Vlaamse entiteiten rond interpretatieproblemen op SOS Huur verloopt volgens veel respondenten goed. Het biedt een toegevoegde waarde. In het kader van de financiële opvolging van woonactoren hebben de FIGI's meer uniformiteit gebracht in interpretatie tussen toezichthouders, visitatoren en ondersteuners, wat als een goede zaak wordt beoordeeld.

Als er interpretatieproblemen optreden, zijn die volgens respondenten vooral tussen toezichthouders en ondersteuners (bv. verschillende percepties van conditiemeting) of tussen toezichthouders en de woonactoren (bv. leegstandsprobleem, dat door toezichthouders vooral als een financieel probleem wordt gezien, maar door woonactoren pragmatisch wordt benaderd). Wat deze laatste afstemming betreft, wordt opgemerkt dat er te weinig interactie en dialoog is.

Volgens respondenten doen zich niet vaak interpretatieproblemen voor tussen toezichthouders en de medewerkers van de afdeling Woonbeleid. Wel wijzen sommigen, zoals hierboven beschreven, op interpretatieproblemen bij de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook in dit opzicht is er dus wellicht te weinig dialoog tussen toezichthouders en medewerkers van de afdeling Woonbeleid.

### 3.3.5 Centraal aanspreekpunt

Een gedeelde bezorgdheid van bijna alle gesprekspartners is dat het in de nieuwe organisatiestructuur voor woonactoren niet meer duidelijk zal zijn waar men toezicht, visitaties en ondersteuning mag verwachten. Een van de risico's die werden aangehaald, is dat de fusie het ivorentoren-gehalte van de administraties zal versterken. Een ander aangehaald risico is dat het voor woonactoren en hun netwerk niet evident zal zijn om de rol van toezichthouder en rol van ondersteuner als iets apart te beschouwen. In dat verband is het geen goede zaak als toezichthouders (of visitatoren) A zeggen en ondersteuners B zeggen. Een gelijkaardig risico dat een aantal keer werd aangehaald in de gesprekken was de situatie waarin woonactoren bij verschillende entiteiten te rade gaan met bepaalde vragen. Hoewel we dit niet kunnen bevestigen, heerst er althans bij sommige respondenten het beeld dat woonactoren bewust afwegen om een vraag te stellen aan ondersteuners of aan toezichthouders in de hoop een antwoord te krijgen dat ze verwacht hadden.

Verschillende gesprekspartners merken op dat in veel gevallen meerdere entiteiten (ondersteuners, beleidsvoorbereiders, toezichthouders, ...) een stukje van de puzzel in handen hebben. In dat verband werd voorgesteld om te werken met een *single point of contact* (SPOC) waarbij een persoon of entiteit wordt aangeduid om alle verzoeken of vragen van een woonactor of burger te behandelen en ervoor te zorgen dat de vraag op de juiste plek terecht komt. Gezien de hierboven beschreven (potentiële) terughoudendheid van woonactoren om steun te vragen uit vrees dat dit tot een controle zal leiden, dienen opnieuw transparante waarborgen worden ingebouwd om de vertrouwelijke behandeling van vragen te waarborgen. Ook in het kader van de klachten van huurders moet het volgens sommige gesprekspartners duidelijker worden waar men terecht kan en onder welke omstandigheden hun klacht behandeld zal worden (bv. wie kan worden aangesproken, hoe men een klacht kan indienen, hoe de verwerking van gegevens gebeurt, welke verwachtingen men kan hebben, ...).

Een hypothese die tijdens een van de gesprekken naar voren werd gebracht, is dat een systeem van vaste toezichthouders (zie later) ervoor zou kunnen zorgen dat woonactoren vaker contact hebben met iemand uit de administratie en dus een duidelijk aanspreekpunt vinden. Dit werd in het verleden als iets positiefs beschouwd. Ondanks de verbetering die de aanpak van GLOBO's op dat gebied hebben bewerkstelligd, heeft toezicht nog vaak te weinig een gezicht. De relatie tussen toezichthouders en woonactoren vindt nog vaak plaats in de vorm van schriftelijke of e-mailcontacten en te weinig in face-to-face dialoog. In dat verband zou een goed persoonlijk contact tussen toezichthouder en woonactor bevorderlijk zijn voor meer wederzijds vertrouwen in de toekomst.

### 3.3.6 Integratie toezicht en prestatiebeoordeling

Er zijn weinig respondenten die niet van mening zijn dat visitaties en toezicht op een of andere manier met elkaar geïntegreerd moeten worden. Die visie vloeit vooral voort uit het feit dat beiden een duidelijk verschillende taakstelling hebben, maar op veel gebieden toch raakvlakken hebben en niet zonder meer bevoegd zijn om uitspraken te doen over die raakvlakken. De combinatie van toezicht en visitaties wordt echt onthaald als een positief gegeven. Maar het was al van bij de introductie van de visitatiemethodiek een bezorgdheid dat de beoordeling door visitatoren naast of bovenop die van toezichthouders zou komen te staan. Dat heeft zoals hierboven werd beschreven geleid tot een zeer merkbare werklast voor huisvestingsmaatschappijen en voor een beeld dat woonactoren voortdurend aan verschillende controles zijn onderworpen. Een integratie van visitaties en toezicht is dus wel aan de orde, maar respondenten hebben geen eenduidige voorkeur op welke manier dat moet gebeuren.

Op structureel niveau kan een integratie inhouden om te werken met visitatoren die toezichthouders zijn of intern geselecteerde ambtenaren. Er zijn echter heel weinig respondenten die in zo'n aanpak een meerwaarde zien. Er wordt opgemerkt dat het eigenlijk geen verschil zou mogen maken, want ook ambtenaren worden verondersteld van objectief en integer te beoordelen. Maar de mogelijke nadelen wegen volgens de meeste respondenten op tegen de eventuele voordelen. Een nadeel zou zijn dat visitatoren niet meer als onafhankelijke beoordelaars worden beschouwd, waardoor aanbevelingen op een koude steen vallen of weerstand kunnen oproepen. Een externe visitor zal ook minder snel gevraagd worden om het beleid te verdedigen. Externe visitatoren kunnen de maatschappijen vanuit meerdere en complementaire invalshoeken begeleiden. Het werken met interne visitatoren zou druk zetten op de personeelskredieten van het agentschap. Externe visitatoren zouden meer vertrouwen krijgen om beleidssuggesties te doen terwijl toezichthouders misschien verleid zullen worden om mee beleid te voeren (de visitatieraad staat ook los van de negativiteit die met Brussel wordt geassocieerd). Het werken met interne visitatoren zou ook kunnen leiden tot minder lerende en meer bestraffende beoordeling. Er wordt anderzijds ook voorgesteld om te bekijken of een combinatie van interne en externe visitatoren kan helpen (dat bevordert mogelijks wel de informatie-uitwisseling en afstemming met het proces van GLOBO's). Het is wel ook zo dat toezichthouders vandaag wellicht niet de reflex en capaciteit hebben om diepgaand te kijken naar maatschappelijke en financiële prestaties. Visitatoren en toezichthouders hebben vandaag een verschillend profiel.

Op procesmatig niveau is er niet zo'n duidelijke consensus over de manier waarop toezicht en visitaties geïntegreerd kunnen worden, al geeft een groot deel van respondenten wel aan dat dat zou moeten gebeuren. Een ander deel van de respondenten vreest dat daarmee de last voor woonactoren nog groter zou worden en wijst vooral op de verschillende finaliteit van toezicht en prestatiebeoordeling. Toch zijn er een aantal voorstanders om een procesmatige integratie te bewerkstelligen. Het opnemen van vormen van prestatie management in de methodiek van toezicht zou een goede zaak zijn volgens deze respondenten. Het procesmatig integreren van die methodieken zou sneller aanleiding kunnen geven om het klassiek toezicht meer op de achtergrond te houden als blijkt dat een woonmaatschappij daadwerkelijk professioneel werkt en zich ten aanzien van een aantal parameters en indicatoren in overeenstemming met de wetgeving gedraagt. Dit kan ook de kruisbestuiving tussen vaststellingen van toezicht en van visitatoren bevorderen. Het zou ook kunnen leiden tot één periodieke beoordeling

(want nu soms kort na elkaar visitatie en GLOBO) op voorwaarde dat de werklust verlaagd wordt. Dat zou dan in combinatie met een goede prestatiedatabank en samen met de bestaande methodieken van basis- en verhoogd toezicht kunnen leiden tot een systeem dat tijdig kan bijsturen en opvolgen. Een procesmatige integratie zou in het kader van de beoordeling van interne organisatieaspecten ook kunnen leiden tot een betere afstemming tussen de wettigheidscontrole en prestatiebeoordeling. Het tijdsmatig afstemmen van GLOBO's op de visitaties is echter niet volgens iedereen een goede zaak. Het kan een tweesnijdend zwaard zijn op administratief vlak en meer of minder werk met zich meebrengen afhankelijk van de invulling van zo'n gecombineerd proces.

Het werd niet in alle interviews besproken, maar er werd ook op gewezen dat het werken met visitaties op basis van *peer review* geen goede zaak zou zijn vanwege competitie en subjectiviteit.

Tijdens een van de gesprekken werd geopperd dat de aanpak van visitaties niet meer nodig zou zijn als de professionalisering van woonmaatschappijen ooit ver genoeg staat. Dan zouden maatschappijen voor zichzelf doelstellingen moeten kunnen formuleren die al dan niet in een beheersovereenkomst of prestatieakkoord worden geformuleerd. Men is echter nog niet op dat punt vandaag.

### 3.3.7 Verbetering normenkaders

Respondenten zien in de nieuwe organisatie(vorm) vooral opportuniteiten om de wisselwerking tussen toezicht, ondersteuning en beleidsvoorbereiding in het kader van de verbetering van normenkaders te verbeteren. Er is een algemeen gevoel dat deze interactie vandaag niet optimaal is.

De mate waarin toezicht vandaag bijdraagt aan de verbetering van regelgeving is volgens de meeste respondenten te laag. De toetsing van beleidsadviezen met toezichthouders wordt wel als iets positiefs omschreven en zorgt voor een betere afstemming tussen regelgeving en datgene waarop in de praktijk toezicht kan worden gehouden. Toch zijn de meeste respondenten van mening dat betere afstemming nodig is. De indruk bestaat dat toezichthouders niet de reflex hebben om bepaalde veel voorkomende knelpunten door te geven aan de afdeling Woonbeleid om ze aan te pakken. Een geopperde verklaring is dat toezichthouders zichzelf meer als *gatekeepers* van bestaande wetgeving zien dan als inspirators van verbeterde wetgeving.

Ook de mate waarin visitatiebeoordelingen worden gebruikt om regelgeving te verbeteren, is volgens veel respondenten ontoereikend. In de eerste visitatieronde waren er regelgevingsaanbevelingen over zaken die het functioneren van SHM's belemmerden, maar die ruimte wordt vandaag niet meer benut, en respondenten zien dat als een gemiste kans. Visitatoren voeren waardevolle gesprekken met de betrokken actoren en kunnen vanuit dat perspectief beleidsgerichte aanbevelingen doen. Aanvankelijk was de afdeling Woonbeleid zeer nauw betrokken bij het visitatieproces door de beoordeling van visitatierapporten, maar vandaag zijn die rollen gescheiden waardoor beleidssignalen wellicht minder snel kunnen worden opgepikt. Verder werd tijdens de gesprekken gesuggereerd om de aanbevelingen van visitatoren ten aanzien van de regelgeving intern te registreren om zodoende in kaart te kunnen brengen wat er uiteindelijk gebeurt met de aanbevelingen.

Ook voor ondersteuners is volgens respondenten een belangrijke rol weggelegd bij het overbrengen van signalen uit de sector naar de beleidsvoorbereiding. Zoals hierboven toegelicht, zou een betere wisselwerking en informatie-uitwisseling tussen ondersteuning en beleidsvoorbereiding kunnen zorgen voor een betere aansluiting tussen de praktijk van woonmaatschappijen en de regelgeving. De ondersteuners van de VMSW beschikken over een erg grote hoeveelheid informatie waaruit vandaag wellicht te weinig beleidssuggesties voortkomen die het beleid wat meer context kunnen geven. Dit kan op zijn beurt ook een positieve invloed hebben op de rol die toezichthouders vervullen. De toekomstige dienst Klantenondersteuning zou een goede plaats zijn om beleidssignalen op te pikken.

Een beperkt aantal van de gesprekken ging over het verdwijnen van de Vlaamse Woonraad en de gevolgen daarvan voor het niet kunnen oppikken van beleidssignalen. Er wordt gesteld dat het huidige

proactieve stakeholdersoverleg geen merkbaar effect heeft op de gesprekken over regelgeving. Het wordt wellicht meer verplicht dan vrijwillig gebruikt. Met de Vlaamse Woonraad was de betrokkenheid van de sector op het niveau van het beleid veel beter. Het zou een goede zaak zijn als dat nieuw leven werd ingeblazen en bijvoorbeeld ondergebracht in de stabiele omgeving van de SERV.

## 3.4 Vernieuwende praktijken

In de literatuurstudie identificeerden we theoretische modellen en sturingsmodellen in andere regio's. Een aantal inzichten die we daarin verwierven, legden we tijdens de interviews aan respondenten voor met de vraag aan te geven in welke mate en waarom deze praktijken volgens hen een meerwaarde zouden kunnen betekenen voor het Vlaamse model van sturing van sociale huisvesting.

### 3.4.1 Beheersovereenkomsten en lokale prestatieafspraken

In het Brusselse model wordt vooral gebruik gemaakt van beheersovereenkomsten tussen de BGHM en de SHM's. Ook in Vlaanderen werden dergelijke overeenkomsten in het verleden gebruikt: de werkafspraken. Een aantal respondenten ziet wel iets in een systeem met beheersovereenkomsten. Zo'n systeem zou kunnen helpen om woonmaatschappijen meer verantwoordelijkheid te geven op voorwaarde dat er iets van de kar wordt gehaald op het gebied van toezicht en prestatiebeoordeling. Het biedt de mogelijkheid voor woonmaatschappijen om zelf aanvullende doelstellingen te formuleren met de garantie dat zij daarvoor ondersteuning krijgen. Het zou kunnen helpen om de vicieuze cirkel van re-regulering te doorbreken. Die cirkel wordt volgens sommige respondenten in stand gehouden door de negatieve dynamiek van communicatie en mediatisering van specifieke fraudegevallen. In een systeem van beheersovereenkomsten zouden wanpraktijken kunnen worden geconcentreerd op het niveau (binnen het gebied) waar ze zich hebben voorgedaan. Als dan op beleidsniveau bijsturing nodig is, kan dat beperkt blijven tot een beheersovereenkomst met de betrokken woonmaatschappij. Het kan volgens een aantal respondenten dus ruimte bieden om malversaties aan te pakken zonder daarbij dringende regelgevende interventies te moeten doen. Daarnaast haalde men aan dat aan beide kanten verwachtingen worden gesteld, dat er ruimte is voor maatwerk en dat in een dergelijk systeem de woonmaatschappijen dichterbij de overheid komen te staan, waardoor ze beter toegang hebben tot ondersteuning. In een van de interviews werd geopperd dat het verbeterplan naar aanleiding van een visitatie zou kunnen uitgroeien tot een soort beheersovereenkomst waaraan dan (financiële) incentives worden gekoppeld. Anderzijds formuleerden respondenten ook mogelijke nadelen of beperkingen. De regelgevende context en de schaal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bijvoorbeeld, zouden zich beter lenen tot het instrument van beheersovereenkomsten dan in Vlaanderen. Het zou ook niet vernieuwend zijn om een beheersovereenkomst volledig binnen de grenzen van het wettelijk kader te gebruiken. Zo wordt voorgesteld dat een beheersovereenkomst past in een omgeving zonder regels waarin het mogelijk is op verantwoorde wijze van bepaalde regels af te wijken. Het zou volgens deze respondenten een slechte zaak zijn als beheersovereenkomsten zouden worden gekoppeld aan extra controles, nieuwe doelstellingen en nieuwe regelgeving. In het verleden werden de werkafspraken bijvoorbeeld gewoon voortgezet naast de bestaande regelgeving en werden geen toegevingen gedaan op het gebied van toezicht. Verder bestaat onder een aantal respondenten de vrees dat het een *one-size-fits-all* instrument zou worden.

Ook in het kader van lokale prestatieafspraken werden tijdens de interviews verschillende voor- en nadelen genoemd door de respondenten. Enerzijds zou het instrument van lokale prestatieafspraken zowel voor de woonmaatschappij, voor de Vlaamse overheid als voor de lokale besturen duidelijker maken wat de verwachtingen en verplichtingen zijn inzake de regierol van de lokale besturen in het sociale huisvestingsbeleid in een werkingsgebied. In theorie is de regierol duidelijk, maar in de praktijk niet, en een systeem van prestatieafspraken zou duidelijkheid scheppen en een beter alternatief zijn voor de huidige invulling van de regierol die volgens een aantal respondenten wordt gekortwiekt door

procedures en tussentijdse beslissingen. Maar meerdere respondenten zijn het er dus over eens dat lokale prestatieafspraken de afstemming tussen lokale besturen en woningcorporaties zou versterken. Ook de afstemming tussen lokale besturen onderling zou in een dergelijk systeem bevorderd kunnen worden. Verschillende respondenten stellen dat het lokale woonoverleg nog veel te weinig de lokale woonstrategie uitwerkt en zich vaak beperkt tot het afvinken van door de Vlaamse overheid opgelegde aspecten. Een respondent stelt ook dat men dit instrument zou kunnen opvatten als een lokaal woonbeleidsplan en dat plan op Vlaams niveau zou kunnen laten goedkeuren. Andere gelijkaardige voordelen die worden aangehaald, zijn dat het meer maatwerk binnen een Vlaams kader toelaat, dat het verwachtingen in twee richtingen duidelijk maakt, en dat het de rol van de lokale overheid in de woonmaatschappij verder kan versterken. De respondenten noemden echter ook een aantal nadelen of risico's. Bijvoorbeeld dat er met een dergelijk instrument een te grote differentiatie in beleid zou ontstaan tussen de verschillende werkingsgebieden. Men mag volgens deze respondenten vooral de algemene doelstellingen niet uit het oog verliezen. Sommige respondenten merken op dat dan de kans groter is dat de woonmaatschappij wordt gezien als een verlengstuk van gemeentelijke diensten. Dit zou dan vooral gelden voor woonmaatschappijen in werkingsgebieden met een beperkt aantal lokale besturen. Anderen merken op dat het een slechte zaak zou zijn om prestatieafspraken zonder meer als extra prestatieveld aan het prestatiehandboek toe te voegen. Men merkt op dat het structureel inbedden van prestatieafspraken in het systeem van visitaties meer complexiteit en subjectiviteit zou veroorzaken. Net als in het kader van de beheersovereenkomsten wordt ook hier aangehaald dat het voor woonactoren niet behapbaar zou zijn als het gewoon naast de bestaande sturingsinstrumenten van toezicht en visitaties zou komen te staan.

Een beheersovereenkomst of prestatieafpraak kan worden afgesloten tussen verschillende actoren. In het kader van een beheersovereenkomst wordt door een aantal respondenten vooral gedacht aan een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid (via het nieuwe agentschap Wonen in Vlaanderen) en de woonmaatschappij. Volgens andere respondenten moet ook worden overwogen om de gemeenten bij een dergelijke overeenkomst te betrekken en eventueel zelfs om andere overheidsactoren (bv. het agentschap Onroerend Erfgoed, het departement Omgeving, meerdere ministers, ...), welzijnsactoren of bovenlokale actoren te betrekken. In het kader van lokale prestatieafspraken wordt vooral gedacht aan een overeenkomst tussen de woonmaatschappij en de lokale besturen in haar werkingsgebied. In een van de gesprekken werd ook geopperd om een rechtstreekse overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten af te sluiten, met of zonder betrokkenheid van de woonmaatschappij.

Inhoudelijk zou een beheersovereenkomst of een lokale prestatieafpraak volgens respondenten niet te gedetailleerd mogen zijn. Er zou ruimte moeten zijn voor woonmaatschappijen om eigen accenten te kunnen leggen. De overeenkomst of afspraak zou kunnen gaan over zowel aspecten over de werking van woonmaatschappijen als over de ondersteuningsrol van het nieuwe agentschap. Het zou vooral geen harde afspraken mogen omvatten, maar eerder inspanningsgerichte afspraken. Het zou verder een slechte zaak zijn om alleen op kwantitatieve doelstellingen te focussen.

Ook over de duur van een beheersovereenkomst of een lokale prestatieafpraak lopen de meningen uiteen. Aan de ene kant zijn er respondenten die stellen dat het principe van lokale prestatieafspraken gekoppeld zou kunnen worden aan de lokale legislatuur. Op dat moment zijn de algemene ambities van de betrokken lokale besturen bekend en kan worden afgesproken hoe de woonmaatschappij kan bijdragen aan het realiseren van die ambities. Voor deze respondenten moet er wel ruimte zijn om tussentijds (bijvoorbeeld jaarlijks) andere accenten of prioriteiten aan te brengen. Aan de andere kant zijn er respondenten die vooral risico's zien in de koppeling met de lokale legislatuur. De beleidshorizon van bouwprojecten is bijvoorbeeld veel langer dan een lokale legislatuur en het zou een slechte zaak zijn om elke legislatuur andere indicatoren of prestaties op te leggen. Deze respondenten stellen dat indicatoren in lokale prestatieafspraken voor een langere periode moeten worden vastgelegd omdat er een spanningsveld bestaat tussen de langetermijnvisie van woonmaatschappijen (die gericht zijn op 2050) en de korte legislatuurtermijn van lokale besturen. Verschillende respondenten wijzen erop dat

het vooral geen vrijblijvend instrument mag zijn en dat, wat de opvolging betreft, regelmatig overleg en rapportering mogelijk moeten zijn omdat dit ook de gelegenheid biedt om bepaalde kwesties bij de lokale overheden aan te kaarten.

Wat betreft het niveau waarop dergelijke instrumenten zouden kunnen worden toegepast, is een voor de hand liggende mogelijkheid volgens respondenten te werken op het niveau van de werkgebieden van de nieuwe woonmaatschappijen. Het moet vooral op een voldoende grote schaal zijn en indien mogelijk op bovenlokaal niveau.

### 3.4.2 Structureel driehoeksoverleg

Structureel driehoeksoverleg is volgens verschillende respondenten geen onbelangrijke methodiek om in het oog te houden. Uit de visitatierapporten blijkt dat veel SHM's last hebben met het betrekken van huurders (hoewel tijdens de interviews ook enkele mooie voorbeelden van participatieprojecten werden genoemd). Soms wordt gebruik gemaakt van huurdersadviesraden, maar lokale besturen zijn daar vaak nog niet bij betrokken. Dit zou volgens sommige respondenten een toegevoegde waarde zijn. Meer inspraak van huurders in het sturingsstelsel zou volgens deze respondenten een goede zaak zijn. Over de concrete impact van een structureel driehoeksoverleg zijn de respondenten het echter niet meteen eens. In het verleden werd op een aantal domeinen gebruik gemaakt van een structureel driehoeksoverleg tussen lokale besturen, woonactoren en huurders. Dit werd als iets positiefs ervaren omdat het de dynamiek tussen huurders en woonactoren versterkte. Anderzijds is de terugkoppeling naar andere huurders (die niet betrokken waren) zeer moeilijk. Ook bestaat het risico dat betrokken huurders gemanipuleerd worden, of dat de huurdersvertegenwoordiging niet representatief is, wat het instrument zou uithollen. Bovendien kan de weerstand van woonactoren tegen dit instrument vaak groot zijn.

Iets wat volgens een aantal respondenten vandaag niet voldoende aan bod kwam, is de participatie van kandidaat-huurders. Dit is voor veel maatschappijen moeilijk en zou vanuit het nieuwe agentschap verder ondersteund kunnen worden. Het betrekken van deze groep zou mogelijke frustraties en valse verwachtingen in de kiem kunnen smoren en ervoor kunnen zorgen dat huurdersparticipatie hoger op de agenda van de huisvestingsactoren komt te staan.

Wat de betrokkenheid van huurders betreft, merkte een respondent op dat het een goed idee zou zijn om een digitaal systeem te ontwikkelen dat kan worden gebruikt om de vooruitgang te volgen en te verbeteren (cf. Appinest in Brussel). De participatie en betrokkenheid van huurders vormt vandaag al een onderdeel van het draaiboek, maar het is duidelijk dat het voor maatschappijen niet altijd evident is om deze doelstellingen te halen. Het opzetten van een centrale digitale methodologie voor tevredenheidsmeting kan om die reden wenselijk zijn. Als grote en zichtbare maatschappelijke actor heeft een woonmaatschappij niet alleen rechten, maar ook plichten tegenover (kandidaat) huurders. Naar transparantie en ondersteuning kan een dergelijke methodologie helpen. Het Steunpunt Wonen heeft in het verleden ook een tool ontwikkeld voor tevredenheidsmetingen (Winters, van Bortel en De Coninck, 2016). Respondenten vinden echter dat gebruik van deze tool relatief te veel tijd/middelen vraagt en dat de respons doorgaans laag is. Ze betreuren ook dat de tool niet toelaat om de vragen aan te passen.

Een aantal respondenten ziet een mogelijke kruisbestuiving tussen het structureel driehoeksoverleg en de visitatiemethodiek. Volgens hen zou overwogen moeten kunnen worden om de bevindingen en informatie uit een structureel driehoeksoverleg mee te nemen in een prestatiebeoordeling. Voor een aantal respondenten is het soms immers zoeken naar hoe de stem van burgers en huurders doorklinkt in de beoordeling van visitatoren (zie eerder 3.2.2.1 Accuraatheid van beoordelingen). Het is voor bepaalde respondenten ook niet altijd duidelijk of visitatierapporten de werkelijkheid van huurders (en kandidaathuurders) altijd even goed weergeven (bijv. toegankelijk taalgebruik in brieven).

### 3.4.3 Vaste toezichthouders

Verschillende gesprekspartners zien een meerwaarde in een systeem van vaste toezichthouders, maar er worden diverse mogelijke voor- en nadelen aangehaald. Over het algemeen wordt wel vooral een beeld geschetst dat toezichthouders nu onvoldoende op de hoogte zijn van wat er in een organisatie speelt of dat die informatie te versnipperd is.

Een aantal respondenten stelt dat een systeem van vaste toezichthouders ertoe zou bijdragen dat toezichthouders meer voeling krijgen met de sector. Het zou het imago van toezicht als boeman verder in de goede richting kunnen bijsturen en de kloof met woonactoren (die wellicht nog zal toenemen door de fusie tot Wonen in Vlaanderen) kunnen verkleinen. De relatie zou in beide richtingen kunnen verbeteren. Met een 40-tal woonmaatschappijen zou dit voor de toezichthouders in de toekomst meer werkbaar kunnen zijn. Via dit systeem zouden toezichthouders een beter zicht krijgen op wat er leeft binnen een organisatie (zoals de sociaal afgevaardigde van de BGHM) en deze ervaring en indrukken zouden meegenomen kunnen worden naar andere contexten. Een ander mogelijk voordeel is dat er een duidelijk aanspreekpunt is voor woonactoren, en dat de toezichthouders sneller kunnen reageren. (maar in het verleden reageerden ze misschien te snel, wat een reden zou geweest zijn om het systeem af te schaffen en meer ruimte te geven aan de woonactoren).

Naast deze voordelen zien sommige respondenten ook risico's. Een systeem van vaste toezichthouders is zeer arbeidsintensief, gezien de huidige capaciteit van de afdeling Toezicht, en niet evident in termen van planning en middelen. Het zou veel vergen van de toezichthouders die op verschillende vlakken (bv. financieel, personeel, inhoudelijk, ...) beslagen moeten zijn. De aanstelling op lange termijn van een toezichthouder binnen een bepaald werkgebied zou problematisch kunnen zijn als er een duidelijk conflict ontstaat tussen de betrokken actoren. Het huidige systeem met verschillende soorten toezicht laat ook meer nuance toe dankzij het vierogenprincipe waarbij eventuele accentverschillen worden uitgevlakt (zie 3.2.2.2). Anderzijds bestaat ook het risico dat tussen de toezichthouder en een woonactor een zodanig (blind) vertrouwen ontstaat dat de toezichtfunctie wordt ondermijnd. Als de vaste toezichthouder dan niet ingrijpt bij een overtreding door gebrek aan tijd of capaciteit, bestaat het risico dat de verantwoordelijkheid bij hem wordt gelegd.

### 3.4.4 Sturing door Raad van Bestuur

Geïnspireerd door de Nederlandse praktijk van een controle op de samenstelling en competenties van leden van de Raad van Commissarissen (bv. a.d.h.v. geschiktheids- en betrouwbaarheidscontroles), vroegen we de respondenten in hoeverre er in het Vlaamse model behoefte is aan een betere controle of vorming van leden van de Raad van bestuur van woonactoren. Een algemeen beeld dat door veel respondenten wordt geschetst is dat de kwaliteit en de bestuurscapaciteit van de raden van bestuur vandaag niet altijd even hoog is. Dit heeft volgens respondenten vooral te maken met de samenstelling en de aanwezige competenties. Men merkt op dat een zetel in de Raad van Bestuur nog te vaak wordt gebruikt om lokale politici te belonen (of te compenseren) en dat vertegenwoordigers nog te vaak worden afgevaardigd zonder dat op lokaal niveau een debat wordt gevoerd over het gewenste model van sociaal woonbeleid. Een aantal respondenten vindt dat momenteel te weinig deskundigen betrokken bij de Raad van bestuur, hoewel dat zou helpen om de kijk op bepaalde problemen te verbreden (cf. de samenstelling van de Visitatieraad). Politiek gezien is het waarschijnlijk moeilijk om voor de samenstelling van een Raad van bestuur deskundigen te kiezen in plaats van vertegenwoordigers, maar dit is zeker een punt van aandacht. In de regelgeving zijn wel een aantal parameters opgenomen met betrekking tot de samenstelling van een Raad van Bestuur (bv. economisch, sociaal of ruimtelijk profiel), maar de vraag is of de praktijk die doelstelling nastreeft en of er voldoende doortastend wordt opgetreden indien blijkt dat de expertise onvoldoende is. Veel hangt ook af van hoe de leden van een Raad van bestuur zich verhouden tot de gemeenteraden van de betrokken lokale besturen. Zo heeft een schepen van wonen een heel andere impact dan iemand

die niet in het college of in de gemeenteraad zit en dus minder op de hoogte is van de dagelijkse ontwikkelingen in het lokale gebied.

De invloed van de lokale besturen zal met de nieuwe regeling waarbij gemeenten de meerderheid van de aandelen moeten in handen hebben, volgens hen alleen maar toenemen. Volgens een aantal respondenten zou het een goede zaak zijn om bestuurders meer vorming aan te bieden. De begeleiding en ondersteuning is nu beperkt, maar volgens deze respondenten belangrijk om de bestuurskracht en de integriteit van bestuurders te waarborgen, hoewel dit laatste momenteel geen systematisch probleem lijkt te zijn.



## ALGEMEEN BESLUIT EN AANBEVELINGEN

Tegen 1 januari 2023 zullen sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en sociale verhuurkantoren (SVK's) fuseren tot één woonmaatschappij met maximaal één speler per gemeente. Tegelijkertijd zal ook de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen fuseren met het agentschap Wonen-Vlaanderen en wordt het toewijzingsstelsel van sociale woningen grondig herbekeken. Deze hervormingen vormen een goede gelegenheid om de huidige praktijken van toezicht op en prestatiebeoordeling van sociale woonactoren te evalueren en alternatieven af te wegen.

In dit rapport bespreken we de resultaten van een onderzoek gebaseerd op een literatuurstudie en een interviewronde met verschillende relevante actoren uit de Vlaamse sociale huisvestingssector. Het onderzoek startte met het bestuderen van enkele theoretische sturingsmodellen en praktijken van sturing uit drie naburige landen of regio's: Brussel, Nederland en Engeland. Op basis van deze inzichten werd een thematische vragenlijst opgesteld die gebruikt werd tijdens de interviews. Aan de hand van deze vragenlijst interviewden we 27 personen van organisaties uit de overheid en de sector.

Na elk van de interviews werd een verslag opgesteld en ter validatie aan de respondenten voorgelegd. Op deze verslagen voerden we een inhoudsanalyse uit. Bij de interpretatie van de standpunten uit de interviews hebben we rekening gehouden met de specifieke achtergrond van de geïnterviewden, de context waarin toezicht en prestatiebeoordeling vandaag plaatsvinden, en de inzichten die we uit de literatuur en uit de landenvergelijking hebben kunnen halen.

Voortbouwend op de bevindingen uit de literatuurstudie, de afgenomen interviews en de gesprekken met de begeleidingsgroep, met de relevante stakeholders (zijnde VVH, Huurpunt, VHP en de voorzitter van de Visitatieraad) en met de leidend ambtenaren van Wonen-Vlaanderen en VMSW willen we in dit laatste deel graag een aantal aanbevelingen formuleren.<sup>4</sup> Uit deze aanbevelingen zal blijken dat een vernieuwd toezicht op en prestatiebeoordeling van de woonmaatschappij samenhangt met inzichten uit verschillende van de hierboven beschreven theoretische en empirische thema's. Om structuur aan te brengen in deze aanbevelingen, hebben we ze gegroepeerd in vier clusters: (1) een gezamenlijk sturingskader, (2) de integratie van toezicht en prestatiebeoordeling, (3) de afstemming op het lokale woonbeleid en (4) enkele toekomstperspectieven.

### Gezamenlijk sturingskader

**Aanbeveling 1:** ga als overheid meer bewust uit van woonmaatschappijen als principieel verantwoordelijke organisaties wiens basishouding het is om de doelstellingen van het Vlaamse sociaal woonbeleid te verwezenlijken en baseer hierop het sturingsmodel.

In het theoretische luik van dit rapport kwamen twee modellen aan bod die we gebruiken als aangrijpingspunt voor deze aanbeveling. Het eerste model was het model van *responsive regulation* (of responsieve sturing) dat stelt dat alle relevante actoren moeten worden betrokken bij het proces van sturing en dat een sturende actor een weloverwogen keuze moet maken tussen instrumenten en strategieën die een toenemende mate van dwang impliceren. Deze instrumenten worden doorgaans in een handhavingspiramide geplaatst (zie figuur 1). Volgens dit model moet in een sturingsrelatie in de eerste plaats worden gekozen voor instrumenten als adviseren, ondersteunen en zelfremediëring. Wanneer blijkt dat dergelijke strategieën niet werken, moet men overwegen om te escaleren naar strategieën hoger in de piramide, tot meer dwingende maatregelen.

<sup>4</sup> Niemand anders dan de auteurs vermeld in dit rapport kan aansprakelijk gesteld worden voor de in dit rapport geformuleerde aanbevelingen.

Het tweede model is het model van Six (2010) over sturen vanuit vertrouwen. Volgens dit model moet een sturende actor verschillende sturingsstijlen gebruiken naargelang hij meer of minder vertrouwen heeft in de gestuurde organisatie. Dit vertrouwen (of wantrouwen) moet wel verantwoord zijn. Het model onderscheidt meer specifiek drie soorten van organisaties (zie tabel 2). Ten eerste zijn er *princiepelijk verantwoordelijke actoren* die de intrinsieke motivatie hebben om brede publieke belangen te dienen ongeacht of zij door de overheid worden aangestuurd of niet. Deze organisaties gaan bijna altijd maatschappelijk verantwoord gedrag vertonen en dat maakt hen betrouwbaar. Daartegenover staan *eigenwijze calculeerders* die vaak lak hebben aan overheidssturing en aan de maatschappelijke gevolgen van hun activiteiten. Deze organisaties zullen geneigd zijn regels te overtreden als het voor hen goedkoper is om een sanctie te ondergaan. Dit maakt hen volgens dit model onbetrouwbaar. Tussen deze twee actoren staan de contextgevoelige actoren die wel aanspreekbaar zijn voor hun publieke verantwoordelijkheid, maar gedemotiveerd worden als het naleven van voorschriften te veel tijd en moeite kost of als zij de logica achter een sturingsstelsel niet begrijpen. De betrouwbaarheid van deze actoren hangt dus af van de context. Van belang is vooral dat deze organisaties zich rechtvaardig behandeld voelen. Wanneer dergelijke organisaties het gevoel hebben dat hun handelingen betrouwbaar worden geacht en dat de logica achter een sturingsstelsel voldoende aansluit bij hun bedrijfsprocessen, zal dit hun bereidheid tot naleving vergroten.

Het model van *responsive regulation* werd ook in andere studies van het Steunpunt Wonen naar voor geschoven als waardevolle theoretische benadering (Vermeir & Hubeau, 2018; Verstraete et al., 2017) en is voor medewerkers van het Agentschap Wonen-Vlaanderen een gekend en ook goed hanteerbaar model. Het vormt ook de basis voor het woningkwaliteitsbeleid. De keuze voor het model van Six moet gezien worden als een aanvulling op het *responsive regulation* model. Critici van het responsieve regulering beargumenteren dat het model altijd uitgaat van wantrouwen. Als het wantrouwen laag is, zitten we in de basis van de handavingspiramide. Wanneer het wantrouwen toeneemt, schuift het toezicht op naar boven. De focus op niveaus van wantrouwen laat mogelijk onvoldoende ruimte voor een vrijwillige beleidsuitvoering of naleving gedreven door intrinsieke motivatie. In de context van de Vlaamse sociale huisvesting, waar de woonmaatschappijen zijn aangeduid als autonome vennootschappen (art. 4.36 §1 van de Vlaamse Codex Wonen), waar ze statutair een uitgesproken publieke doelstelling dienen, en waar ze met de recente beleidskeuzes ook verder evolueren naar professionele organisaties, zou sturing meer kunnen gebeuren op basis van vertrouwen.

De afdeling Toezicht geeft aan ook vandaag al woonmaatschappijen te zien als principieel verantwoordelijke actoren. De aanbeveling houdt in dat de overheid hier nog meer bewust van uitgaat om het sturingsmodel te organiseren en sluit ook aan bij de teneur tijdens de gevoerde interviews dat er de voorbije jaren al een duidelijke trend in deze richting zichtbaar was. Enerzijds zien we positieve evoluties langs de kant van woonactoren. Uit de interviews blijkt dat bij het merendeel van de organisaties een duidelijke professionalisering werd doorgemaakt (mede dankzij de huidige aanpak van ondersteuning, toezicht en visitaties). Woonactoren zijn ook meer dan vroeger ingebed in een breed netwerk van organisaties, wat een responsieve sturingsaanpak bevordert. Anderzijds zien we ook positieve evoluties langs de kant van de Vlaamse overheid met een sturingsstelsel dat transparanter is dan vroeger. In het verleden was de sturing ook voornamelijk hiërarchisch. Tot de herschikking naar aanleiding van de operatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' in 2007 hadden sociale huisvestingsmaatschappijen machtigingen nodig van de toenmalige VHM voor beslissingen. Die machtigingen werden eerst vervangen door een verplicht overleg met de VMSW, dat daarna ook werd afgeschaft. Er was ten tijde van de VHM ook sprake van een sterk wantrouwen in beide richtingen tussen de VHM en de sector waardoor ook nauwelijks overleg plaatsvond met sectorvertegenwoordigers. Ook het systeem van toezicht was anders georganiseerd en had een ander imago dan vandaag. Toch zijn er nog sporen van het vroegere wantrouwen, zo blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd in het kader van dit onderzoek. Het bestaan van een grote hoeveelheid regels die tot op gedetailleerd niveau omschrijven waaraan SHM's en SVK's zich moeten houden, draagt daar

ook toe bij. Een groot deel van het resterende wantrouwen kan echter worden weggenomen door de dialoog tussen Toezicht en de sector verder te versterken en door het toezicht en de ondersteuning beter bij elkaar te doen aansluiten. De hierna volgende aanbevelingen voor de organisatie van het toezicht op de woonmaatschappijen beogen hiertoe bij te dragen. Maar behalve voor de organisatie van toezicht betekent uitgaan van woonmaatschappijen als principieel verantwoordelijken dat de dagelijkse werking van de woonmaatschappijen veel minder in detail in het wetgevend kader geregeld wordt.

Niettegenstaande de algemene aanbeveling om woonmaatschappijen in de toekomst meer bewust als principieel verantwoordelijke organisaties te beschouwen, is het in de praktijk wellicht niet zo dat dit etiket bij alle woonmaatschappijen past. Dat is echter net zo interessant aan een responsieve aanpak met een handavingspiramide, gecombineerd met het model van Six (2010): men gaat uit van een basisvertrouwen totdat het tegendeel is bewezen. Ondersteuning of zelfremediëring zijn de basis. Vorming, opleiding en ondersteuning van de actoren kunnen bijdragen tot inzicht waarom bepaalde regels van belang zijn en kunnen zo mee inbreuken voorkomen. Het vaststellen van inbreuken kan in eerste instantie ook aanleiding zijn tot waarschuwingen of tot vormen van ondersteuning die voorkomen dat in de toekomst nog gelijkaardige inbreuken volgen. Het gehele sturingsstelsel dient dus vooral sensibiliserend en responsabiliserend te werken. Als blijkt dat een woonmaatschappij zich vanwege slechte intenties niet aan de regelgeving houdt, moet dit nog steeds kunnen worden gedetecteerd en zo nodig gesanctioneerd. Dat impliceert enerzijds dat individuele toezichts- en handavingsacties onafhankelijk moeten blijven, maar anderzijds ook dat het uitgangspunt van sturing wel gebaseerd kan zijn op een vertrouwen in woonmaatschappijen als verantwoordelijke organisaties.

**Aanbeveling 2:** bouw samen met het volledige netwerk van woonmaatschappijen (d.w.z. de betrokken administraties van Wonen in Vlaanderen, de woonmaatschappijen, huurdersorganisaties en de lokale besturen) een gezamenlijk sturingskader op dat vertrekt van de doelstellingen van het Vlaams sociaal woonbeleid en dat wordt uitgedragen door alle actoren in het agentschap.

Om het vertrouwen in en binnen het sturingsstelsel te versterken, moeten alle betrokken actoren het eens zijn over de basisbeginselen van het systeem. Als een deel van het netwerk de logica achter het systeem niet begrijpt, wordt het wederzijds vertrouwen ondermijnd. Belangrijk is dus dat het sturingsstelsel vorm krijgt in een collectieve dialoog met alle relevante actoren. Deze dialoog gaat over de fundamentele van het woonbeleid en de sociale huisvesting, en betreft daarin vervolgens de sturingsinstrumenten, de wijze waarop toezicht georganiseerd wordt en welke complementaire rol ondersteuning daarin kan spelen.

Uit de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, blijkt dat er vandaag niet echt sprake is van een gezamenlijk sturingskader. De verschillende actoren die betrokken zijn bij de sturing van sociale woonactoren – zijnde Toezicht, Ondersteuning en Visitaties – gebruiken vandaag grotendeels hun eigen kader. Meerdere respondenten merkten ook op weinig op de hoogte te zijn van wat er in de andere entiteiten gebeurt of welke informatie daar beschikbaar is. Dit is soms aanleiding tot coördinatieproblemen, maar heeft vooral als nadeel dat belangrijke opportuniteiten tot synergiën niet worden benut.

De ambitie zou daarom moeten zijn om één gezamenlijk inhoudelijk kader uit te werken. Het evidente uitgangspunt hiervoor zijn de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid en de sociale huisvesting zoals die zijn neergeschreven in het Woonbeleidsplan Vlaanderen, de Codex Wonen, Besluiten en andere beleidsdocumenten. Vertrekkend van de strategische doelstellingen kunnen operationele doelen worden uitgewerkt. De centrale focus moet liggen op te realiseren outputs (aantal sociale woningen, kwaliteit van de woningen, enz.), maar ook voor de werking van de woonmaatschappijen kunnen doelstellingen worden geformuleerd, zoals de visitatiemethodiek vandaag al is georganiseerd.

Ook de lokale besturen moeten betrokken worden bij de opmaak van het sturingskader. De lokale besturen krijgen immers het bestuur van de nieuwe woonmaatschappijen in handen. De realisatie van

de Vlaamse woondoelstellingen zal dus nog meer dan vroeger in samenspraak met de lokale besturen moeten gebeuren. Deze vernieuwde werkrelatie met het lokaal bestuur is des te belangrijker omdat het vertrouwen van heel wat respondenten in het lokale bestuursniveau niet groot is. Verschillende respondenten twijfelen of lokale besturen zich wel ten volle achter de doelstellingen van het sociaal woonbeleid willen scharen. De woonmaatschappijen dreigen zo tussen hamer en aambeeld te zitten. Een goed sturingskader dat vertrekt van de doelstellingen van het woonbeleid moet rollen en verantwoordelijkheden duidelijk maken en kan dienen als basis voor een beleidsdialoog.

Dit kader hoeft niet te vertrekken van een wit blad. Er zijn al verschillende draaiboeken, handboeken en protocollen beschikbaar en het zou geen goede zaak zijn om deze individuele sturingskaders zonder meer los te laten. Wat we op basis van deze studie wel aanbevelen, is om de verschillende bestaande kaders samen te voegen tot één kader op basis van de doelstellingen van het sociaal woonbeleid. Afwijkingen en meningsverschillen tussen de betrokken actoren over dit gemeenschappelijk kader moeten dan op een geaggregeerd niveau en in een zo vroeg mogelijk stadium worden opgehelderd.

De opvolging van de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, dient te gebeuren vanuit een gezamenlijke databank die is opgebouwd volgens de structuur van deze doelstellingen. Aanbevelingen voor deze data-infrastructuur komen verder aan bod. De bedoeling is dat iedereen die bij het nieuwe Agentschap betrokken is bij ondersteuning of toezicht, zich op dezelfde gegevens baseert. Er moeten ook duidelijke afspraken bestaan over hoe interpretatieproblemen kunnen worden aangepakt.

Het gezamenlijk sturingskader verduidelijkt best ook hoe toezichts- en ondersteuningsacties kunnen bijdragen tot de verbetering van bestaande regelgeving. De vaststellingen die op het terrein worden gedaan, kunnen immers belangrijke beleidssignalen bevatten. Het verdient aanbeveling deze systematisch bij te houden en van hieruit het beleid mee vorm te geven. Vervolgens verduidelijkt het gezamenlijk sturingskader hoe rollen en taken voor de opvolging van de doelstellingen van het sociaal woonbeleid worden verdeeld.

Dat het sturingskader in overleg moet tot stand komen en informatie hierover moet worden gedeeld met actoren, betekent niet dat er geen grens is aan wat als informatie wordt meegedeeld aan de organisaties die worden gecontroleerd. Het gesprek met de sector kan gaan over wat wordt gecontroleerd, welke procedures daarbij gevolgd worden, hoe er prioriteiten worden bepaald, enz. Maar dit betekent vanzelfsprekend niet dat elke actie van het Toezicht vooraf moet worden aangekondigd of doorgesproken.

Tot slot moet op basis van dit gedeeld kader duidelijk zijn tot welke instantie woonmaatschappijen zich kunnen wenden met vragen, en moeten duidelijke afspraken bestaan over de wijze waarop die vragen worden behandeld.

**Aanbeveling 3:** beschouw de organisatorische scheiding tussen ondersteunende en controlerende taken niet als een doel op zich want dit is moeilijk te realiseren in de praktijk.

Eerder dan in dit kader te werken met een strikte organisatorische functiescheiding, stellen we voor om te vertrekken van de overkoepelende doelstellingen van het Vlaamse sociale woonbeleid en op basis daarvan duidelijk te maken wie welke rol opneemt in de verwezenlijking van deze doelstellingen. Een strikte organisatorische scheiding tussen ondersteunende en controlerende taken zou een grondige hertekening van het organigram impliceren, wat op zijn beurt stress kan veroorzaken bij de werknemers in een organisatie (Wynen et al., 2022). Een strikte scheiding is in de huidige context ook niet realistisch, omdat verschillende actoren in het Agentschap Wonen-Vlaanderen en de VMSW vandaag al een zekere combinatie van deze taken vervullen. In tegenstelling tot vroeger nemen toezichthouders in de praktijk ook een zekere ondersteunende rol op zich door informeel advies te verstrekken of vragen van woonactoren te beantwoorden. Maar ook ondersteunende diensten voeren soms taken uit van controlerende aard (bv. controle van plannen in het kader van de projectfinanciering). De samenwerking die er vandaag al bestaat tussen Toezicht en de

ondersteunende diensten bij de VMSW in het kader van SOS Huur of de begeleidingscommissies, wordt tijdens de gesprekken als nuttig omschreven. Het lijkt dan ook van belang dergelijke opportuniteiten van samenwerking in de toekomst verder aan te boren.

## Integratie toezicht en prestatiebeoordeling

**Aanbeveling 4:** Integreer de methodiek van prestatiebeoordeling met de methodiek van globale onderzoeken tot een 'periodieke beoordeling'.

Om de bovengenoemde synergiën in de toekomst beter te kunnen benutten, wordt voorgesteld om de methodiek van visitaties (of prestatiebeoordeling) op verschillende aspecten te integreren met de methodiek van globale onderzoeken (GLOBO's). Uit de gevoerde gesprekken kan immers worden geconcludeerd dat er geen draagvlak is om het instrument van prestatiebeoordeling zonder meer af te schaffen. De prestatiebeoordelingen zijn een waardevol instrument. Maar aan de andere kant leren de interviews ons dat er zowel binnen de sector als op beleidsniveau weinig animo bestaat om zonder meer een derde visitatieronde in de huidige vorm te organiseren. Hoewel het principe van de visitatiemethodiek niet ter discussie werd gesteld, is dat wel het geval voor wat er concreet gebeurt in een visitatie en waar deze methodiek het best gepositioneerd moet worden. Zo bleek ook voor GLOBO's een redelijk draagvlak te bestaan omdat deze periodiek een inzicht bieden in het functioneren van SHM's en SVK's.

De aanbeveling om de bestaande methodieken van prestatiebeoordeling en globale onderzoeken te integreren, is gebaseerd op een aantal bevindingen van het interviewonderzoek. Ten eerste blijkt het onderscheid tussen toezicht en prestatiebeoordeling niet voor iedereen even duidelijk. Het verschil tussen toezicht en visitatie wordt soms geduid als het verschil tussen controle op de wettelijkheid versus controle op het resultaat, waarbij het resultaat wordt beoordeeld binnen de context en ook wordt gekeken naar de manier waarop het resultaat wordt bereikt. Nochtans stelt de afdeling Toezicht in de praktijk ook rekening te houden met kenmerken van de actor en met de context (via weging voor context). Voor de visitaties zijn tijdens de tweede ronde visitaties net afspraken gemaakt om context minder belangrijk te maken in de beslissing of al dan niet is voldaan aan een doelstelling.

Toezicht en prestatiebeoordeling blijken voor de meeste respondenten een duidelijk verschillende finaliteit te hebben, maar er wordt ook aangehaald er gelijkenissen zijn. Het gaat in beide gevallen om een beoordeling van de werking. Bovendien blijkt dat de aanpak van globale onderzoeken door het toezicht de laatste jaren steeds meer is verschoven in de richting van de aanpak van visitaties. Zo eindigt bijvoorbeeld de evaluatie voor elk onderzoeksdomein met een eindoordeel 'goed', 'voor verbetering vatbaar' of 'niet goed'. Globale onderzoeken zijn nog steeds in belangrijke mate een controle op regels, maar gaan ook over een beoordeling van processen.

Gezien werkprocessen in de maatschappijen mee verklaren waarom bepaalde inhoudelijke resultaten (beoordeeld tijdens de visitatie) al dan niet behaald worden, zien we inhoudelijke synergiën bij een integratie. In het verleden werden tussen de Visitatieraad en Toezicht afspraken gemaakt over het delen van informatie (bestaande visitatie- en GLOBO-rapporten) en werd afgestemd over mogelijke inhoudelijke overlappingsen. De grens tussen beide werd scherper getekend, zodat de kans op overlap afnam. Niettegenstaande worden vandaag nog steeds een aantal overlappen met betrekking tot interne controle en financiële gezondheid gepercipieerd. Dit is ook niet te vermijden, omdat informatie verzameld over deze aspecten in het kader van toezicht relevant kan zijn voor de visitaties en omgekeerd.

Eerder dan te zoeken naar een nog scherpere afbakening bevelen we aan om alles samen te brengen in één logisch geïntegreerd geheel. Het functioneren van een woonmaatschappij zal in zijn geheel beter kunnen gevat worden als de verschillende aspecten van de werking samen worden beoordeeld. Zo kunnen financiële of organisatorische kwesties mee verklaren waarom de outputs voor sommige

doelstellingen ondermaats blijven, maar even goed waarom bijvoorbeeld bepaalde regels (bewust of onbewust) niet gevolgd zijn. Het samen aan bod brengen in één geïntegreerde beoordeling biedt dus meer kansen om het gesprek over het functioneren van de woonmaatschappij in zijn geheel te voeren. De finaliteit is dan het beoordelen van de werking van de woonmaatschappij in al haar aspecten, omvattend zowel het behalen van goede resultaten op het terrein als alles wat te maken heeft met interne organisatie, financiële resultaten en het voldoen aan de wettelijke regels.

Wat ook uit de interviews naar voren kwam, is het arbeidsintensieve karakter van globale onderzoeken en visitaties, zowel voor woonactoren als voor toezichthouders en visitatoren. In het kader van een eventuele integratie zou het dus geen goed idee zijn om de omvang van een globaal onderzoek en die van een visitatie in hun huidige vorm te combineren in één periodieke evaluatie. Een integratie zou alvast een tijdsbesparing betekenen voor die aspecten van de werking die zowel bij toezicht als bij visitatie aan bod komen. Een verdere inhoudelijke reductie van de onderzoeksdomeinen, zodat de werklast voor alle betrokkenen beheersbaar blijft, kan worden overwogen. In dit verband lijkt het ons wel alvast niet interessant om de periodieke beoordeling enkel op thematische basis te houden. Het globale beeld dat een visitatie en een globaal onderzoek vandaag opleveren, wordt door de meeste respondenten sterk gewaardeerd. Met een thematische aanpak zou dat beeld verdwijnen. Een inhoudelijke prioriteitsstelling lijkt dus meer aangewezen dan een thematische benadering. Welke de prioriteiten daarbij moeten zijn, kan volgen uit de vaststellingen op het terrein, een werkwijze die het toezicht vandaag trouwens al volgt. Woonmaatschappijen die over een goed intern controlesysteem beschikken, zouden bijvoorbeeld minder gecontroleerd kunnen worden dan de maatschappijen waar er weinig interne controle is.

De keuze om de periodieke beoordeling niet te beperken tot enkele thema's, sluit niet uit dat de ondersteuning wel meer thematisch kan verlopen. Zo kan na afloop van een beoordelingsronde bepaald worden rond welke thema's een ondersteuningsaanbod naar de hele sector wordt uitgebouwd, net zoals de ondersteuning van een bepaalde woonmaatschappij ook mee vorm kan krijgen vanuit de periodieke beoordeling.

In verband met de hierboven beschreven aanbeveling om de logica achter het sturingsstelsel samen met de sector, de lokale besturen, en het netwerk van woonmaatschappijen op te bouwen, zou het een goed idee zijn om in de toekomst te blijven inzetten op voldoende informatiesessies rond deze periodieke beoordeling en het beoordelingsprotocol (cf. het Draaiboek Prestatiebeoordeling) dat daarbij wordt gehanteerd. We gebruiken hier voorlopig de term 'periodieke beoordeling' om duidelijk te maken dat de nieuwe methodiek noch nadruk legt op de wettigheidscontrole (dat voorop staat in het Toezicht), noch op de controle op het eindresultaat (dat doorweegt in de visitaties), maar beoogt beide te verenigen in één methodiek. In overleg met de sector zou 'periodieke beoordeling' nog kunnen veranderd worden in een meer sprekende term.

**Aanbeveling 5:** laat de periodieke beoordelingen uitvoeren door een team van interne toezichthouders en externe beoordelaars, waarbij de concrete beoordeling wordt uitgevoerd door een commissie samengesteld uit één toezichthouder en twee externe beoordelaars.

Op basis van de interviews lijkt het ons niet aangewezen om de periodieke beoordeling uitsluitend door interne toezichthouders te laten uitvoeren. Een van de aangehaalde redenen was dat de profielen van de huidige toezichthouders onvoldoende zijn afgestemd op de taken die nu door externe visitatoren worden opgenomen. De blik van externen werd vooral belangrijk geacht omwille van de bredere praktische kennis. Externe beoordelaars zouden ook minder snel gevraagd worden het beleid te verdedigen, zouden gemakkelijker kunnen 'uitzoomen', zouden meer vertrouwen krijgen om aanbevelingen te maken en zouden woonmaatschappijen vanuit meerdere en complementaire invalshoeken kunnen begeleiden. Daarnaast zou het werken met externe beoordelaars minder druk op de personeelskredieten van het agentschap zetten. Om die reden stellen we voor om in dit nieuwe

systeem te werken met een team van interne toezichthouders (afkomstig uit de afdeling Toezicht) en externe beoordelaars die een profiel hebben dat gelijkaardig is aan de huidige visitatoren.

Meer concreet stellen we voor om de periodieke beoordeling te laten uitvoeren door een commissie bestaande uit één of twee toezichthouders en twee of drie externe beoordelaars, afhankelijk van de inhoudelijke diepgang die met de periodieke beoordeling wordt nagestreefd. Deze commissie zou dan gedurende twee of drie dagen het werkveld bezoeken en bevragen. Door de combinatie van interne en externe beoordelaars kan de kruisbestuiving tussen controle op de wettigheid en controle op de prestaties versterkt worden en bouwen het Agentschap en de afdeling Toezicht meer capaciteit voor een omvattende prestatiebeoordeling en voeling met de sector op. Als tussenvariant zou in de periodieke beoordeling een sessie met enkel de externe beoordelaars ingeroosterd kunnen worden waarin de positie van de maatschappij in het toezichtstelsel aan bod kan komen. Het betrekken van directeurs van woonmaatschappijen bij de periodieke beoordeling (als vorm van *peer*-evaluatie) lijkt ons geen goede zaak. In de interviews was hiervoor weinig draagvlak te vinden, en de vraag is ook of directeurs altijd even bereid zouden zijn om de organisatie van collega's te beoordelen. Het is in het kader van de hierboven vernoemde aanbeveling tot collectieve dialoog wel aangewezen om directeurs te betrekken bij de uitwerking van het periodieke beoordelingsstelsel.

De samenstelling van de commissies, de praktische organisatie en voorbereiding van de bezoeken is in dit voorstel een opdracht van de afdeling Toezicht. De inschakeling van externe beoordelaars kan op dezelfde manier blijven gebeuren als tijdens de voorbije visitaties. Dit wil zeggen dat er een oproep komt voor kandidaten, waarna een pool van beoordelaars wordt samengesteld. Daarbij wordt best opnieuw gestreefd naar diversiteit in deskundigheden. In de huidige situatie, waarin een grondige reorganisatie van de sector plaatsvindt, kan ook worden overwogen om deskundigen in veranderingsmanagement op te nemen in de pool.

**Aanbeveling 6:** maak op basis van elke periodieke beoordeling één gezamenlijk en publiek rapport met de vaststellingen en aanbevelingen voor een woonmaatschappij.

Om mogelijke synergiën tussen toezicht en prestatiebeoordeling nog verder te kunnen benutten, zou het interessant zijn om de bevindingen uit de periodieke beoordeling te bundelen in één gezamenlijk rapport. Net zoals het geval was bij de visitatierapporten, stellen we voor om dit geïntegreerd rapport publiek te maken zodat de sector en het netwerk van woonmaatschappijen ook lering kunnen trekken uit de bevindingen.

Het voordeel van een geïntegreerd verslag ligt in de lijn van de beoogde synergie waarover we eerder spraken. Het zal de lezer toelaten een meer omvattend beeld te krijgen van de woonmaatschappij, gaande van de voortgang die de maatschappij boekt op het terrein tot de manier waarop ze daartoe komt, met inbegrip van de mate waarin de regels worden gevolgd. In het rapport zelf kunnen ook de relaties tussen de verschillende onderdelen worden toegelicht.

De redactie van dit rapport is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle (en dus ook de externe) beoordelaars. De basis van dit verslag is een sjabloon waarin de beoordeling op het volgen van de regels aan bod komt naast andere onderdelen waarin uitspraken worden gedaan over het bereiken van inhoudelijke beleidsdoelen en aspecten van interne organisatie. Achter de beoordeling van het volgen van de regels kan een veelheid van afzonderlijke metingen zitten (de meer dan 400 mogelijke vaststellingen die vandaag gecheckt worden), en de toegang tot die achterliggende informatie moet ontsloten worden, maar het concept en format van het rapport zouden ook moeten duidelijk maken wat het belang is van het volgen van de regels binnen de totaalbeoordeling van het functioneren. Welk dit belang is, kan niet worden vastgesteld op een uitvoerend niveau, maar vraagt een beleidsbeslissing (zie aanbeveling 11).

De publicatie van rapporten maakt de beoordelingen transparant voor de buitenwereld, inclusief het netwerk rond de maatschappij. Een gebrekkige kritische zin zal dan ook sneller gedetecteerd worden. Het principe dat 'vreemde ogen dwingen' zou zo ook hier van toepassing kunnen zijn.

**Aanbeveling 7:** integreer de handhavingsinstrumenten van globale onderzoeken met die van de visitaties, waarbij na een periodieke beoordeling op één moment wordt beslist of en welke maatregelen moeten worden genomen.

Naast de uitvoering en rapportering zou ook in het kader van de handhaving moeten worden bekeken hoe de gevolgen van een GLOBO en die van een visitatie kunnen worden geïntegreerd. Meer concreet zou er op basis van de periodieke beoordeling op één moment kunnen worden beslist of en welke verdere acties ondernomen kunnen worden om de naleving van regelgeving en/of de prestaties door woonmaatschappijen te verbeteren. Dit hoeft niet te beletten dat ook tussentijds kan worden ingegrepen, mocht dit nodig blijken.

De brug maken tussen vaststellen en ondersteunen is iets dat volgens gesprekspartners in het nieuwe agentschap beter moet worden ingebouwd. In die zin zou het systeem van periodieke beoordelingen een hefboom kunnen worden om signalen uit het veld om te zetten in ondersteuning en verbetering. Het instrumentarium van Toezicht laat vandaag eigenlijk alleen toe om naar boven te escaleren. Ook de actiepunten die in het kader van een globaal onderzoek kunnen worden opgelegd, vormen hierop geen uitzondering. Het integreren van de GLOBO's met de visitatiemethodiek zou beter toelaten om ondersteuning en zelfremediëring op te nemen in het handhavingsinstrumentarium van Toezicht. De eventuele ondersteuning zou dan geleverd worden door de afdeling Klantenondersteuning die vanuit dezelfde basisvisie te werk gaat (zie hierboven gezamenlijk doelstellingenkader). Als echter blijkt dat zelfremediëring of ondersteuning geen soelaas bieden, moet er uiteraard kunnen worden overgegaan tot hogere handhavingsstrategieën. In eerste instantie kan gedacht worden aan het opleggen van een verbeterplan (zie ook verder aanbeveling 9). Daarnaast kunnen ook de klassieke toezichtssancties worden overwogen indien verbetering uitblijft of als er een manifeste schending van de regelgeving wordt gedetecteerd. Uiteindelijk zou ook de intrekking van de erkenning van een woonmaatschappij deel moeten kunnen uitmaken van dit geïntegreerd handhavingsinstrumentarium als hoogste sanctie.

In het geïntegreerde handhavingsinstrumentarium moet er ook een duidelijke relatie zijn tussen de ernst van de vaststellingen en de sancties die daaraan verbonden zijn. Hier kan de analogie worden gemaakt met de handhaving van de woningkwaliteit. Ook daar is er een differentiatie, waarbij het strengst wordt opgetreden in situaties waarin de veiligheid en gezondheid van bewoners in gevaar zijn. Voor het functioneren van de woonmaatschappijen kan ook een dergelijke differentiatie worden uitgewerkt.

**Aanbeveling 8:** bouw een gezamenlijke datastructuur waarin alle beschikbare informatie over de prestaties en activiteiten van woonmaatschappijen wordt samengebracht, en maak deze toegankelijk voor alle entiteiten in het agentschap die betrokken zijn bij de sturing van woonmaatschappijen zodat de link tussen controle en ondersteuning beter benut kan worden.

Een ander aspect van de integratie van toezicht en prestatiebeoordeling betreft het opstellen van een gezamenlijke informatiedatabank. Uit een toelichting van de afdeling Toezicht over de effectenmeting van globale onderzoeken blijkt dat Toezicht over een omvangrijke en gedetailleerde bron van informatie over woonactoren beschikt. Het gaat daarbij over informatie over het volgen van de toepasselijke regels, over interne procedures en financiële gegevens (tool FinAlyse), aangevuld met kenmerken van de actor en de omgeving waarbinnen die werkt. De data laten toe om actoren te vergelijken op verschillende onderzoeksdomeinen en om de evoluties in kaart te brengen. Uit de gesprekken blijkt echter wel dat het onduidelijk is of en hoe de informatie uit deze analyses in het verleden werd gebruikt om betere ondersteuning te bieden aan woonactoren. Ook binnen het huidige systeem van visitaties werd een uitgebreide databank gebruikt bij de beoordeling van de prestaties van SHM's. Uit verschillende interviews blijkt echter dat deze gegevens vaak niet up-to-date zijn, voor



interpretatie vatbaar zijn, of onvolledig zijn. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre de systemen van GLOBO's en visitaties lering trekken uit elkaars databronnen. Dat is wellicht wel zo voor wat betreft de rapporten die in het kader van deze systemen worden opgesteld, maar niet voor de onderliggende analyses. Hier zou een integratie van de databronnen dus kunnen leiden tot synergiën in het beoordelingsstelsel, een efficiëntere aanlevering en kwaliteitscontrole van de gewenste gegevens en een betere doorstroming van de analyses naar eventuele ondersteuning.

Het integreren van datasystemen zou ook een plek moeten krijgen in de eerdergenoemde collectieve dialoog met alle betrokken actoren door te bespreken welke indicatoren en gegevens nodig zijn om een nauwkeurig beeld te krijgen van de activiteiten en prestaties van een woonmaatschappij. Het moet voor alle actoren ook duidelijk zijn hoe de gegevens worden gedefinieerd en gemeten, op welke manier woonmaatschappijen de informatie moeten aanleveren en hoe die gegevens worden gebruikt in een periodieke beoordeling en in de eventuele ondersteuning achteraf. Verder zou het een goede zaak zijn om in het nieuwe agentschap de gegevens regelmatig samen met toezichthouders en ondersteuners te bekijken en om proactief trends te identificeren. Ook hier moet het voor externe actoren duidelijk zijn wat hun verantwoordelijkheid is voor het aanleveren van correcte gegevens en welke rol de verschillende afdelingen opnemen in het verwerken van de gegevens. De gebrekkige kwaliteit van de data wordt momenteel als een knelpunt ervaren. Vertegenwoordigers van het Agentschap zoeken de verklaring in het te laat aanleveren en onvoldoende verifiëren van de gegevens door de SHM's. Vertegenwoordigers van de sector wijzen op hun beurt naar een gebrekkige verwerking. Maar het heeft evenzeer te maken met het feit dat niet alle actoren op dezelfde manier registreren, wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. In elk geval moet het uitgeklaard worden. Uniforme afspraken over registratie en boekhouding kunnen hier al iets aan doen. Eventueel kan de afdeling Klantenondersteuning bijstand bieden bij het verzamelen van de gegevens.

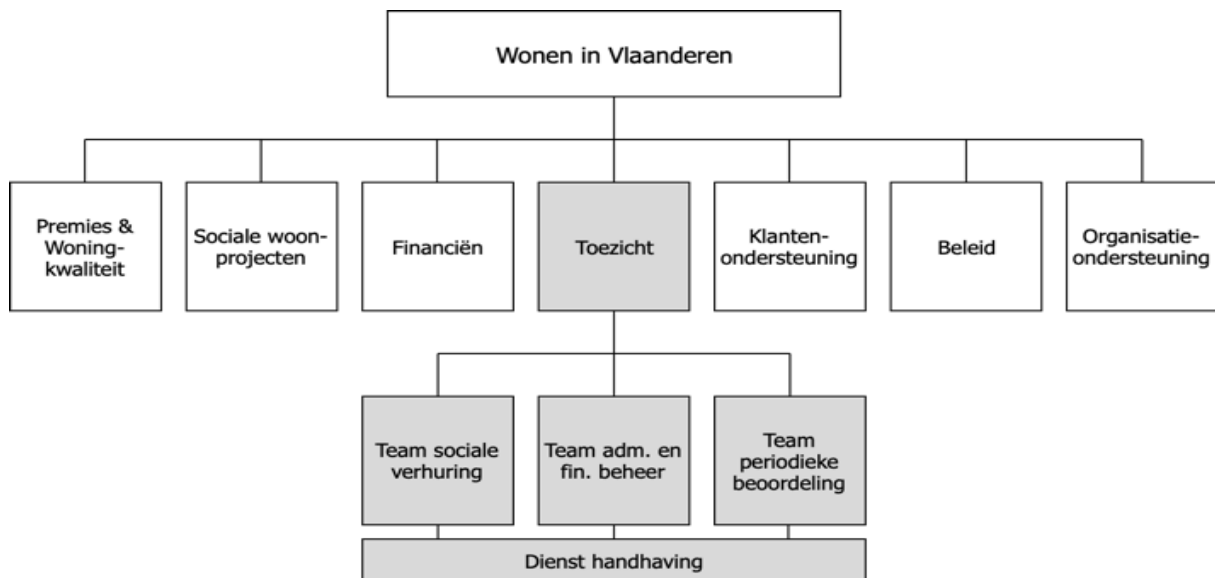
Tot slot zou de nieuwe databank ook volledig beschikbaar moeten zijn voor de woonmaatschappij zelf. Belangrijk is ook dat de databank een permanent instrument is, en niet iets dat slechts om de x aantal jaren wordt gebruikt naar aanleiding van de periodieke beoordeling. Een dergelijke databank heeft als voordeel dat de woonmaatschappij zelf permanent kan opvolgen welke informatie bijgehouden wordt bij het agentschap, maar is tevens een bron van informatie voor de eigen werking, zeker als deze wordt aangevuld met een aantal analysetools, die bijvoorbeeld toelaten om de eigen resultaten te vergelijken met deze van andere woonmaatschappijen. De gegevens van de prestatiedatabank zijn nu al te raadplegen door de SHM's en de databank bevat ook reeds analysetools, maar tijdens de interviews kregen we de indruk dat de SHM's deze informatie maar beperkt gebruiken in het kader van hun eigen beleidsplanning (mede omdat de gegevens niet correct of niet up-to-date zouden zijn). Daarmee blijft het potentieel van dergelijke databank onderbenut. Ondersteuning van de woonmaatschappijen zou zich ook kunnen richten op een beter gebruik van deze data in het kader van de beleidsvoorbereiding. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan de bemerking dat de prestatiebeoordeling vandaag een foto maakt op één moment, dat er tussentijds geen informatie beschikbaar is en dat kansen op tussentijdse bijsturing verloren gaan.

Behalve voor de woonmaatschappijen zelf zou ook een selectie van informatie uit de databank kunnen worden ontsloten voor een breder publiek, bijvoorbeeld via de website van het Agentschap. De gegevens bevatten immers relevante informatie voor de beleidsvoorbereiding, zowel op lokaal als op Vlaams niveau. Dit vraagt wel een goede toelichting bij definities en aanbevelingen voor gebruik van deze data. Welke data ontsloten worden en op welke manier dat gebeurt, kan opnieuw deel uitmaken van dialoog met de sector. Het principe is zoveel mogelijk informatie openbaar maken, met uitzondering voor gegevens die beschermd zijn door de privacywetgeving of waarvoor er een andere goede reden is om ze af te schermen. Het publiek beschikbaar stellen van de gegevens zal mogelijk ook bijdragen tot het regelmatig controleren en actualiseren van de cijfers door de woonmaatschappijen.

**Aanbeveling 9:** positioneer het systeem van periodieke beoordelingen in de afdeling Toezicht van het nieuwe agentschap en voorzie mechanismen om rolconflicten te voorkomen.

Figuur 3 toont hoe we de toekomstige organisatie van de afdeling Toezicht zien. Omdat elke reorganisatie tijd en kosten meebrengt, en tot onzekerheid leidt bij de betrokken medewerkers, houden we zoveel mogelijk vast aan het huidige organogram van het nieuwe agentschap. Een nieuw element is dat we voorstellen om het systeem (en het team) van periodieke beoordelingen structureel in te bedden in de afdeling Toezicht van het nieuwe agentschap (zie figuur 3). Belangrijk om hier te benadrukken is dat (zoals nu al het geval is) naast dit team ook de bestaande teams rond basistoezicht en verhoogd toezicht op sociale verhuuring en administratief en financieel beheer blijven bestaan. Het principe van toezicht op de sociale verhuuring en op administratief en financieel beheer, waar gewerkt wordt met een basistoezicht en verhoogd toezicht, werd door respondenten tijdens de interviews nooit in vraag gesteld. Maar de aanpak van een periodieke beoordeling naast de bestaande methodieken van basistoezicht en verhoogd toezicht in combinatie met een geïntegreerde databank en handhaving zou leiden tot een systeem dat tijdiger kan detecteren en bijsturen.

**Figuur 3** Integratie van prestatiebeoordeling in afdeling Toezicht



In bovenstaande benadering van het sturingsmodel moet echter wel aandacht uitgaan naar mogelijke rolconflicten binnen en tussen afdelingen. In het kader van de periodieke beoordelingen kan gedacht worden aan specifieke mechanismen om enerzijds de brug tussen toezicht en ondersteunende taken te verbeteren en anderzijds onafhankelijkheid in uitvoering te vrijwaren. Binnen de afdeling Toezicht zou gedacht kunnen worden aan een rotatie binnen de pool van toezichthouders waarbij men in de ene periode meedraait in het systeem van periodieke beoordelingen en in de andere periode in het systeem van basis- en verhoogd toezicht. Het zou echter geen goede zaak zijn als een toezichthouder zowel bij de periodieke beoordeling als bij het basistoezicht dezelfde woonmaatschappij onder de loep zou nemen. Maar ook tussen de afdeling Toezicht en de afdeling Klantenondersteuning zou gedacht kunnen worden aan een samenwerkingsgerichte rolverdeling met aandacht voor onafhankelijkheid. Ook hier is het geïntegreerd kader van belang. Het vermijden van rolconflicten begint immers met het definiëren van duidelijke rolverdelingen en verantwoordelijkheden.

Verder verdient het overweging om een afzonderlijk team aan te stellen dat belast is met de handhaving. De taak van dit team is beslissingen voor te bereiden die gericht zijn op sanctionering, bv. het opleggen van een verhoogd toezicht of van een verbeterplan, het aanstellen van iemand die het

bestuur overneemt of het intrekken van een erkenning. Het zou vervolgens ook aan de medewerkers 'handhaving' toekomen om na te gaan of bv. een verbeterplan voldoet aan de verwachtingen. In klassieke handhavingsketens, zoals in het strafrecht, wordt toezicht, opsporing en vervolging in elk geval ook losgekoppeld van sanctionering. De begeleiding bij het opstellen en uitvoeren van dit plan zou echter geen taak zijn van Toezicht, maar van de Klantenondersteuning. In dat verband kan wel overleg tussen beide afdelingen plaatsvinden. De eindbeoordeling van de uitvoering van het verbeterplan zou verder opnieuw bij Toezicht moeten liggen om te beslissen of en welke verdere maatregelen nodig zijn. Om goed te kunnen oordelen of het verbeterplan tegemoet komt aan de verwachtingen van de beoordelaars, kan het team handhaving ook te rade gaan bij de beoordelaars.

Het alternatief om toezicht en prestatiebeoordeling apart te houden en prestatiebeoordeling te zien als vorm van klantenondersteuning, is tijdens het onderzoek bekeken, maar niet weerhouden als een te verkiezen model. Een reden daarvoor is dat hoewel prestatiebeoordeling meer dan toezicht gezien wordt als een vorm van ondersteuning, het *in se* een vorm van beoordeling blijft, waaraan bovendien ook sancties zijn verbonden.

## Afstemming op het lokale woonbeleid

In het literatuuronderzoek werden naast theoretische modellen ook een aantal sturingspraktijken en instrumenten uit andere landen of regio's onder de loep genomen. Deze praktijken en instrumenten hebben we vervolgens tijdens de interviews voorgelegd aan respondenten met de vraag of en welke meerwaarde ze zouden bieden in het Vlaamse model van sturing van de sociale huisvesting.

**Aanbeveling 10:** laat het aan de woonmaatschappijen zelf over om al dan niet gebruik te maken van lokale sturingsinstrumenten zoals lokale prestatieafspraken of beheersovereenkomsten.

Tijdens de interviews en ook bij de bespreking van de aanbevelingen met de actoren werd uitgebreid ingegaan op het spanningsveld tussen Vlaamse beleidsdoelen enerzijds en lokale beleidsdoelen anderzijds. Er gingen stemmen op om te komen tot tripartite overeenkomsten, waarbij niet alleen afspraken worden gemaakt en opgevolgd tussen de Vlaamse overheid en de woonmaatschappijen, maar ook met de gemeente als derde partij. Het Nederlandse systeem van lokale prestatieafspraken kan als voorbeeld dienen voor lokale prestatieafspraken en werd tijdens bijna alle interviews besproken. In dit systeem wordt ruimte gelaten om als woonmaatschappij rechtstreeks afspraken te maken met de betrokken lokale besturen en huurdersorganisaties. In de Vlaamse context zou dit bijvoorbeeld kunnen inhouden dat binnen de engagementen die de Vlaamse overheid verwacht van de woonmaatschappijen nog bijkomende afspraken worden gemaakt met de gemeenten, die vervolgens ook schriftelijk worden vastgelegd. Dit zou het voordeel bieden dat er klaarheid komt in situaties waarin woonmaatschappijen gewrongen zitten tussen Vlaamse beleidsdoelen enerzijds en bijvoorbeeld een weigerachtige houding van de gemeente om daaraan mee te werken anderzijds. Ook beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de woonmaatschappijen werden besproken als instrument om de sturingsrelatie in de toekomst anders te organiseren.

Hoewel er tijdens de interviews een niet te verwaarlozen draagvlak bleek te bestaan voor beide instrumenten, zouden wij het gebruik ervan op dit moment niet aanbevelen. De voornaamste vraag is of er wel nood is aan een dergelijk bijkomend sturingsinstrument bovenop alle sturingsinstrumenten die nu al aanwezig zijn. Naast toezicht, ondersteuning en visitaties is er bijvoorbeeld ook al het Bindend Sociaal Objectief, dat het aantal nieuw te realiseren woningen in elke gemeente vastlegt, en hebben de gemeenten de keuze om eigen accenten te leggen in toewijzing van sociale woningen. Een andere fundamentele bedenking is of de medewerking van het lokale beleid moet worden afgedwongen via een beheersovereenkomst voor de woonmaatschappij dan wel of er daarvoor andere, meer rechtstreekse sturingsinstrumenten of sanctiemechanismen nodig zouden zijn. Verder zien we onder respondenten die voorstander zijn van dergelijke instrumenten eigenlijk geen consensus over de

concrete duurtijd van deze overeenkomsten, over de schaal of het niveau waarop men ze moet afsluiten of over de inhoud ervan, en uitten meerdere respondenten hun twijfels bij de capaciteit van de gemeenten om tot goede overeenkomsten te komen.

Het zou anderzijds wel kunnen worden overwogen om de samenwerking met de lokale overheden meer expliciet op te nemen in het doelstellingenkader dat wordt gebruikt bij de periodieke beoordeling. Een mogelijke formulering van de doelstelling zou kunnen zijn dat de woonmaatschappij geacht wordt mee het beleid van de gemeente uit te voeren. De verduidelijking daarbij zou kunnen wijzen op de noodzaak dat de woonmaatschappij actief meewerkt aan een lokaal woonbeleidsplan en aan het begin van elke lokale legislatuur een gesprek houdt met de betrokken lokale besturen over de wederzijdse verwachtingen. De wijze waarop dit gebeurt, hoeft niet te worden vastgelegd in het Vlaamse sturingskader. Woonmaatschappijen of gemeenten die wensen gebruik te maken van lokale beheersovereenkomsten, kunnen dat doen, voor zover dit niet indruist tegen de verwachtingen van het Vlaamse beleidsniveau. Het is een praktijk die trouwens al op meerdere plaatsen blijkt te bestaan en ook positief beoordeeld wordt.

Parallel daarmee zou ook de samenwerking met andere lokale actoren expliciet als doelstelling kunnen worden opgenomen. Te denken valt dan aan de welzijnsactoren, waarmee onder andere frequent wordt samengewerkt in het kader van begeleiding van sociale huurders, en aan vertegenwoordigers van huurders en kandidaat-huurders (verenigingen van armen, gezinsbond, ouderenvereniging of -adviesraad, ...) maar bijvoorbeeld ook aan de private vastgoedsector en de private verhuurders.

Dergelijke formulering gaat verder dan wat in de laatste versie van het Draaiboek Prestatiebeoordeling werd opgenomen, en waarbij de verwachting wordt geformuleerd als 'het snel en duidelijk informeren van beleidsinstanties en andere belanghebbende actoren'. Een uitbreiding is wenselijk in het licht van de evolutie naar sterke lokale woonmaatschappijen, die een belangrijke rol opnemen in de uitvoering van het lokale woonbeleid. Een betere inbedding in het lokale beleid en in lokale netwerken is ook belangrijk in het kader van een sterkere aansturing vanuit belanghebbenden, die mee moeten bewaken dat de doelstellingen van de sociale huisvesting worden bewaakt.

## Toekomstperspectieven

**Aanbeveling 11:** ga na hoe toezicht en prestatiebeoordeling meer naar de achtergrond kunnen verschuiven wanneer blijkt dat woonmaatschappijen de naleving van regelgeving en hun prestaties systematisch hebben verbeterd.

De aanbeveling om momenteel geen alternatieve sturingsinstrumenten te overwegen, neemt niet weg dat, indien blijkt dat woonmaatschappijen systematisch minder regels overtreden en betere prestaties leveren, in de toekomst kan worden overwogen om op gebied van toezicht en prestatiebeoordeling wat van de kar te halen. Meerdere respondenten beoordelen het huidige sturingsstelsel met toezicht en prestatiebeoordeling als omvangrijk en intensief in verhouding tot de nood daaraan. Bovendien is het denkbaar dat de woonmaatschappijen in de toekomst zelf aan de slag gaan met interne auditcellen op basis waarvan de eigen interne auditwerkzaamheden zullen worden georganiseerd. In die context kan bijvoorbeeld worden nagedacht welke complementaire rol het agentschap kan bieden op niveau van ondersteuning en minder op niveau van toezicht en prestatiebeoordeling.

De vereenvoudiging van het huidige stelsel moet gepaard gaan met een lagere regeldruk. Voor de sector wijzen de hoeveelheid, de complexiteit en de veranderlijkheid van de huidige regelgeving niet op veel vertrouwen van de Vlaamse overheid in de sector. Cijfers over de personeelsinzet voor toezicht en visitatie tonen dat toezicht op regels en procedures vandaag een sterk overwicht heeft ten opzichte van toezicht op het eindresultaat. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de bijzonder omvangrijke regelgeving waaraan woonmaatschappijen zich dienen te houden. Een evolutie richting autonomie voor en vertrouwen in de sector betekent dat gestreefd wordt naar een sterke vereenvoudiging van

de regelgeving. Niet elk detail waarop de regelgeving geen antwoord biedt, moet aanleiding zijn tot nieuwe regels (Winters et al., 2017). De evolutie naar woonmaatschappijen die nu is ingezet, kan aanleiding zijn tot een grondige bezinning over de mate van detail die in de regelgeving vervat zit. Naarmate woonmaatschappijen verder evolueren naar professionele actoren, die mee richting krijgen vanuit lokale netwerksturing, kunnen de regels ook minder detail bevatten, en kan ook het toezicht op de regels verminderd worden.

# BIJLAGEN

## Bijlage A Leidraad interviews

<b>Inleiding</b>
Voorstelling van de onderzoeker(s) en het project.
<b>Toestemming en verwerking gegevens</b>
Toelichting bij de verzameling/verwerking van gegevens en video-opname.
<b>Deel 1: algemene evaluatie van het stelsel</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Wat is uw algemene indruk van het systeem van toezicht en visitaties zoals het er vandaag uitziet?</li><li>- Wat verwacht u van dit systeem? Wat zijn volgens u de belangrijkste doelstellingen?</li><li>- Behaalt het stelsel (toezicht, visitaties, ondersteuning) haar doelstellingen?</li><li>- Werkt de sector efficiënter en effectiever? Hoe komt dat?</li><li>- Is de sector weerbaarder en veerkrachtiger? Hoe komt dat?</li></ul>
<b>Deel 2: inhoud en werking van toezicht en prestatiebeoordeling</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Zijn de criteria/verwachtingen waaraan woonactoren moeten voldoen duidelijk genoeg volgens u?</li><li>- Hebben toezichthouders/visitatoren voldoende informatie/capaciteit om een oordeel te vellen?</li><li>- Hoe ervaart u de intensiteit, frequentie, prioriteit waarmee wordt gecontroleerd door toezichthouders en visitatoren?</li><li>- Hoe ervaart u de rol van vertrouwen in het regelgevingsproces, toezichtsproces en/of in het visitatieproces?</li></ul>
<b>Deel 3: coördinatie en afstemming tussen actoren en rollen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van een organisatievorm waarin beleid, toezicht en ondersteuning samen zitten?</li><li>- Welke overlap bestaat er volgens u tussen de rollen van toezichthouders en die van ondersteuners?</li><li>- Welke overlap bestaat er volgens u tussen de rollen van toezichthouders en die van visitaties?</li><li>- Waar is de visitatiemethodiek het best gepositioneerd (qua structuur en qua proces)?</li><li>- Overlappen de rollen van toezichthouders en visitatoren met andere rollen?</li><li>- Waar bestaan er (potentiële) conflicten tussen verschillende rollen?</li></ul>
<b>Deel 4: vernieuwende praktijken</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Welke rol is weggelegd voor lokale prestatieafspraken tussen lokale besturen en woonmaatschappijen?</li><li>- Welke rol is weggelegd voor beheersovereenkomsten tussen Vlaanderen en woonmaatschappijen?</li><li>- Welke rol is weggelegd voor structureel overleg tussen lokale besturen, woonmaatschappijen en huurders?</li><li>- Welke rol is weggelegd voor vast toezichthouderschap (bv. periodiek om de vijf jaar)?</li><li>- Welke rol is weggelegd voor geschiktheids- en betrouwbaarheidscontrole van bestuurders?</li></ul>

## Bijlage B Samenstelling van de begeleidingsgroep

Leden van de begeleidingsgroep
Chris Hubin
Gerd De Keyser
Veerle Geurts
Wim Guillemyn
Isabelle Pannecoucke
Jan Decraen
Simon Gheysen
Tim Vanwijnsberge
Tom Vandromme
Pol Vandamme
Emmanuel Dockx (UAntwerpen)
Wouter Van Dooren (UAntwerpen)
Sien Winters (KU Leuven)
Diederik Vermeir (UAntwerpen)

## BIBLIOGRAFIE

- Ashworth, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2002). Regulatory problems in the public sector: theories and cases. *Policy & Politics*, 30(2), 195-211.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachmann, R. (2001). Trust, power and control in trans-organizational relations. *Organization studies*, 22(2), 337-365.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Scott, C., & Hood, C. (1998). *A reader on regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Black, J. (2008). Forms and paradoxes of principles-based regulation. *Capital Markets Law Journal*, 3(4), 425-457.
- Black, J., & Baldwin, R. (2010). Really responsive risk-based regulation. *Law & policy*, 32(2), 181-213.
- Bokhorst, A. M., & van Erp, J. G. (2017). *Van transparantie naar responsiviteit: Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism: How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of management review*, 22(1), 20-47.
- Diependaele, M. (2019). *Beleidsnota 2019-2024 Wonen, ingediend door Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed*. Brussel: Vlaams Parlement
- Dietz, G. (2011). Going back to the source: Why do people trust each other? *Journal of Trust Research*, 1(2), 215-222.
- Etzioni, A. (1975). *Comparative analysis of complex organizations: Revised and Enlarged Edition*. New York: Free Press.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart regulation. In P. Drahos (Ed.), *Regulatory theory: Foundations and applications*. Canberra: Australian National University Press.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, C. C., James, O., Scott, C., Jones, G. W., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kagan, R. A., & Bardach, E. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Knights, D., Noble, F., Vurdubakis, T., & Willmott, H. (2001). Chasing shadows: control, virtuality and the production of trust. *Organization studies*, 22(2), 311-336.
- Konisky, D. M., & Teodoro, M. P. (2016). When governments regulate governments. *American Journal of Political Science*, 60(3), 559-574.
- Levi-Faur, D., Maman, L., Kariv-Teitelbaum, Y., Medzini, R., Latusek, D. L., Verhoest, K., Glavina, M. (2020). *Report on trust in government, politics, policy and regulatory governance*. Brussels: European Commission
- Levine, M. E., & Forrence, J. L. (1990). Regulatory capture, public interest, and the public agenda: Toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6, 167-198.



- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation: regulatory analysis, politics and policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Manville, G., & Greatbanks, R. (2020). Performance management in hybrid organisations: A study in social housing. *European management journal*, 38(3), 533-545.
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation & Governance*, 7(1), 48-60.
- Meijer, A., Homburg, V., & Bekkers, V. (2007). *Toezicht 2.0: Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk*. Utrecht/Rotterdam: Alliantie ICT en Vitaal Bestuur
- Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.
- Möllering, G. (2006). *Trust: Reason, Routine, Reflexivity*. Amsterdam: Elsevier.
- Murphy, K. (2016). Turning defiance into compliance with procedural justice: Understanding reactions to regulatory encounters through motivational posturing. *Regulation & Governance*, 10(1), 93-109.
- OECD. (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Parker, C. (2006). The 'compliance' trap: The moral message in responsive regulatory enforcement. *Law & Society Review*, 40(3), 591-622.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3), 393-404.
- RSH. (2021a). *Registered provider social housing in England: stock and rents 2020-2021*. Leeds: Regulator of Social Housing
- RSH. (2021b). *Reshaping consumer regulation: our principles and approach*. Leeds: Regulator of Social Housing.
- Rutz, S. (2017). *Practicing reflective regulation*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. New York: Guilford Publications.
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562.
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2020). Trust and verification: Balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650-676.
- Schram, F. (2005). *Het sturen van de samenleving: Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek
- Selznick, P. (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. In R. Noll (Ed.), *Regulatory policy and the social sciences* (pp. 363-367). Berkeley: University of California Press.
- Six, F. (2010). Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6-26.
- Six, F. (2013). Trust in regulatory relations: How new insights from trust research improve regulation theory. *Public Management Review*, 15(2), 163-185.
- Six, F., & Verhoest, K. (2017). *Trust in regulatory regimes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). *Ruimte voor Vertrouwen: De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Tunstall, R. K., & Pleace, N. (2018). *Social Housing: Evidence Review (Research Report)*. York.: University of York.
- Van der Doelen, F. (1991). Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen. *Beleid en Maatschappij*, 18(2), 90-99.

- Van Dooren, W., Voets, J., & Winters, S. (2015). Autonomy and reregulation: Explaining dynamics in the Flemish social housing sector. *Public Administration*, 93(4), 1068-1083.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of public administration research and theory*, 17(2), 157-187.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In M. Bemelmans-Videc, R. Rist, & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vermeir, D., & Hubeau, B. (2018). *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 2: Een evaluatie van het handhavings-instrumentarium*. Leuven: Steunpunt Wonen
- Verstraete, J., Vermeir, D., De Decker, P., & Hubeau, B. (2017). Een Vlaams antidiscriminatiebeleid op de private huurmarkt. De mogelijke rol van zelfregulering. Leuven: Steunpunt Wonen
- Vlaamse Regering. (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*. Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur
- Walker, R. M., & Van Der Zon, F. M. J. (2000). Measuring the performance of social housing organisations in England and The Netherlands: A policy review and research agenda. *Journal of Housing and the Built Environment*, 15(2), 183-194.
- Weibel, A., & Six, F. (2013). Trust and control: the role of intrinsic motivation. In R. Bachmann & A. Zaheer (Eds.), *Handbook of advances in trust research*: Edward Elgar Publishing.
- Welp, P. (2012). Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(2), 7-22.
- Williams, S., Boso, N., Shaw, N., & Allen, D. (2016). *Customer satisfaction as a performance measurement and management tool in English social housing*. Trondheim, Norway.: 23rd EurOMA 2016 Interactions.
- Wilson, J. Q., & Rachal, P. (1977). Can the government regulate itself? *The Public Interest*, 46, 3.
- Winters, S., van Bortel, G., Van Dooren, W., & Smets, L. (2010). *De prestaties van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen meten en beoordelen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen
- Winters, S., Van Dooren, W., & Voets, J. (2011). *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen
- Winters, S., Vermeir, D., Van Dooren, W., & Hubeau, B. (2017). *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*. Steunpunt Wonen: Leuven
- Wynen, J., Boon, J., & Verlinden, S. (2022). Reform Stress in the Public Sector? Linking Change Diversity to Turnover Intentions and Presenteeism Among Civil Servants Using a Matching Approach. *Public Performance & Management Review*, 1-33.

**KU LEUVEN**

**VUB** VRIJE  
UNIVERSITEIT  
BRUSSEL

**U** Universiteit  
Antwerpen

Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de VUB en de Universiteit Antwerpen.

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door het Vlaamse Gewest.