

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Onderwerpen in het wetsvoorstel waarover geen wijzigingen worden voorgesteld	4
3. De werkzaamheden van toegelaten instellingen	5
4. De wijzigingen ten aanzien van het toezicht en daarmee direct samenhangende wijzigingen	17
5. Sanering van toegelaten instellingen	23
6. Samenwerking tussen toegelaten instellingen	24
7. Marktverstoring en concentratie op kerntaken	25
8. De versterking van de rol van de gemeente	26
9. De implementatie van besluiten van de Europese Commissie	31
10. De schaal van de toegelaten instelling	32
11. De ontwikkeling van de AMvB en regelingen	33
12. Administratieve lasten en nalevingskosten	35
13. Overleg met partijen over deze novelle	36

1. Inleiding

Op 5 juli 2012 is het voorstel voor de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: wetsvoorstel) met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen en doorgezonden naar de Eerste Kamer, die op 2 oktober 2012 haar voorlopige verslag heeft uitgebracht.

Op 5 november 2012 is het huidige kabinet aangetreden. In het regeerakkoord is een aantal voorstellen opgenomen voor een inperking van het werkterrein van de toegelaten instellingen en de wijze van functioneren van toegelaten instellingen.

Zoals het kabinet in de hervormingsagenda woningmarkt van 17 september 2013 (Kamerstukken II 2013/2014, 32 847, nr. 87) heeft aangegeven leveren toegelaten instellingen een onmisbare bijdrage aan het wonen in Nederland. Toegelaten instellingen hebben niet alleen een kwantitatieve prestatie van formaat geleverd om de woningnood na de Tweede Wereldoorlog op te lossen. Tot op de dag van vandaag voorzien zij ons land van een kwalitatief zeer hoogwaardige woningvoorraad die bovendien betaalbaar is gebleven. Toegelaten instellingen hebben daarnaast een essentiële rol gespeeld in het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving waar hun bezit is gelegen, hetgeen bij de aanpak van de aandachtswijken van Nederland ook zeer waardevol is gebleken. Desalniettemin is er in delen van de sector de afgelopen tijd ook sprake geweest van misstanden. Er was sprake van bestuurlijk falen, beloningspraktijken die uit de pas liepen met het maatschappelijke debat, en onacceptabele financiële risico's als gevolg van bepaalde commerciële projecten of financieel wanbeheer. Om de bereikte prestaties te borgen, en te voorkomen dat als gevolg van misstanden maatschappelijk bestemd vermogen verloren gaat, zijn veranderingen in het stelsel noodzakelijk.

De rol en positie van toegelaten instellingen hebben zich in de loop der tijd sterk ontwikkeld. Sinds de jaren negentig zijn de verwachtingen jegens toegelaten instellingen veranderd, zowel ten aanzien van de verhouding met de overheid als over de breedte van het takenpakket. Door de groeiende vermogenspositie en de ruime definitie van het werkgebied, ontstond een discussie over de aanwending van het maatschappelijk bestemde vermogen. Om ervoor te zorgen dat dit vermogen maximaal werd ingezet voor publieke doelen, werden toegelaten instellingen na 2000 steeds meer aangemoedigd om een bredere verantwoordelijkheid te nemen en ook nadrukkelijk te investeren in leefomgeving, openbare ruimte en ouderenhuisvesting. Toegelaten instellingen werden ook geacht fors te participeren in het wijkenbeleid.

Een belangrijke les van de afgelopen jaren is dat andere (commerciële) activiteiten kunnen leiden tot risico's voor het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen en daarmee voor de uitvoering van de kerntaak, het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Dergelijke risico's moeten worden voorkomen. Het maatschappelijk bestemde vermogen moet beschikbaar blijven voor het verhuren van woningen voor de laagste inkomenscategorieën. Om de risico's te beperken, is een betere afbakening van het takenpakket nodig. De regering onderkent dat dit gepaard gaat met grotere administratieve lasten voor toegelaten instellingen. De regering acht deze toename evenwel aanvaardbaar vanuit het oogpunt van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen en het voorkomen van risico's die dit vermogen zouden kunnen verminderen. Daarnaast dwingt de economische situatie tot een heroriëntatie op het verdienmodel van toegelaten instellingen. Dit is tevens van belang voor het functioneren van de woningmarkt. Wanneer toegelaten instellingen zich meer richten op hun kerntaak, ontstaat er meer ruimte voor particuliere investeerders in het geliberaliseerde segment. Concentratie van de toegelaten instellingen op de kerntaak betekent dat de prioriteit meer gelegd moet worden bij de laagste inkomens en minder bij de hogere inkomens. Daarmee blijft men dicht bij het publieke belang en draagt men mede bij aan een betere marktwerking.

Deze inzet kan ook niet los gezien worden van de hervormingen op de koop- en de huurmarkt die het afgelopen jaar zijn ingezet. Zo geldt voor nieuwe hypotheekleningen weer een verplichting tot aflossen en wordt de hypotheekrenteaftrek afgebouwd. Op de huurmarkt is er meer ruimte voor

huurverhoging en krijgt de kwaliteit van woningen een grotere rol bij het bepalen van de maximale huur. In 2014 moet nog een aantal stappen gezet worden op de huurmarkt om deze hervormingen in te vullen. Eén van de onderdelen betreft de voorliggende novelle. Het gaat dan om de invulling van het taakgebied van toegelaten instellingen, de versterking van de rol van gemeenten, de financiering van toegelaten instellingen en de vormgeving van toezicht.

De regering wil dat toegelaten instellingen hun belangrijke bijdrage aan het wonen kunnen blijven waarmaken. Daarom heeft het kabinet afspraken gemaakt met Aedes, vereniging van woningcorporaties (hierna: Aedes), met als doel investeringen in de woningbouw op gang te houden en tegelijkertijd uitvoering te geven aan de afspraken in het regeerakkoord en het woonakkoord.

Tegen deze achtergrond stelt de regering aanpassingen voor in het wetsvoorstel die door middel van een novelle vorm worden gegeven. Het gaat daarbij om de volgende elementen:

- de afbakening van het geografische werkgebied;
- de versterking van de rol van gemeenten richting toegelaten instellingen;
- concentratie op kerntaken.

Tevens is in het regeerakkoord het voornemen opgenomen om de positie van een aantal zelfstandige bestuursorganen (hierna: ZBO's) opnieuw te bezien, dit ook in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid op de diverse beleidsterreinen van de rijksoverheid. Dit voornemen raakt mede de in het wetsvoorstel voorgestelde instelling van de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Dit herbezien van de positionering van die autoriteit, dit in relatie tot het volkshuisvestelijke toezicht door de Minister voor Wonen en Rijksdienst (hierna: de minister) en de rol van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW), achtte de regering mede noodzakelijk naar aanleiding van de analyse en overwegingen in het onderzoek dat door de Commissie Hoekstra is gedaan naar het functioneren van het toezicht op toegelaten instellingen, dit naar aanleiding van onder andere de affaire Vestia (eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties van 17 december 2012, Kamerstukken II 2012/2013, 29 453, nr. 286). Als laatste is er een aantal wijzigingen opgetreden in het Europese mededingingsbeleid en het vrijstellingsbesluit voor diensten van algemeen economisch belang, welke ook hun doorwerking hebben op het wetsvoorstel, en welke wijzigingen in principe voor 20 december 2014 geïmplementeerd dienen te worden. De regering heeft daarom besloten om een aantal wijzigingen van het wetsvoorstel voor te stellen (hierna: novelle).

Deze novelle is besproken met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (hierna: CFV), de toezichtorganisatie binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie), Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Woonbond, het WSW en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (hierna: VTW). In paragraaf 13 wordt ingegaan op de reacties van deze partijen.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt kort ingegaan op de elementen in het wetsvoorstel die niet geraakt worden door deze novelle. Vervolgens wordt in de daarop volgende paragrafen ingegaan op de wijzigingen in het wetsvoorstel als gevolg van deze novelle. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het gebied van de volkshuisvesting waarop toegelaten instellingen actief mogen zijn. Tevens wordt hier ingegaan op een aantal nevenwerkzaamheden die toegelaten instellingen onder strikte restricties nog mogen verrichten. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen in de inrichting van het toezicht en in paragraaf 5 op de nauw daarmee samenhangende voorstellen over de inrichting van de sanering. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de mogelijkheden van toegelaten instellingen om in verbindingen samen te werken. De uiteenzetting over marktverstoring en concentratie op kerntaken in paragraaf 7 heeft mede de functie om de wijzigingen die in de paragrafen 3 tot en met 6 zijn toegelicht in het perspectief van

die twee zaken te plaatsen. In paragraaf 8 wordt de in het regeerakkoord opgenomen versterking van de positie van de gemeente besproken. Paragraaf 9 behandelt de voorgestelde wijzigingen naar aanleiding van het nieuwe Europese vrijstellingsbesluit voor diensten van algemeen economisch belang. In paragraaf 10 wordt ingegaan op de afstemming van de omvang van de toegelaten instelling met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak. In paragraaf 11 worden enkele opmerkingen gemaakt over het proces van totstandkoming van de op het voorgestelde hoofdstuk IV van de Woningwet te baseren algemene maatregel van bestuur. Tot slot wordt in paragraaf 12 ingegaan op de gevolgen voor de administratieve lasten van deze novelle en in de laatste paragraaf op het overleg met diverse belanghebbenden over deze novelle.

Een aantal kleinere wijzigingsvoorstellen van uiteenlopende aard worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Waar in deze memorie van toelichting wordt verwezen naar wetsartikelen zonder vermelding van hun vindplaats, gaat het om voorgestelde artikelen of wijzigingen van artikelen van de Woningwet als opgenomen in het wetsvoorstel.

2. Onderwerpen in het wetsvoorstel waarover geen wijzigingen worden voorgesteld

Deze novelle betreft een wijziging van het wetsvoorstel, zoals dat op 5 juli 2012 door de Tweede Kamer is aangenomen. Het wetsvoorstel voorziet onder andere in een versterking van het in- en externe toezicht, een helderder afbakening van het gebied van de volkshuisvesting, een versterking van de positie van de gemeente en de implementatie van de besluiten van de Europese Commissie met betrekking tot de staatssteun- en mededingingsregels. Met deze novelle worden verdere, en deels wezenlijk van het wetsvoorstel afwijkende, stappen ter zake gezet. Ten aanzien van de volgende onderwerpen worden echter geen wijzigingen voorgesteld:

- De toelating van verenigingen en stichtingen als toegelaten instelling en de intrekking van die toelating;
- De bepalingen rondom de rechtsvorm van de toegelaten instelling;
- De bepalingen rond het bestuur, de raad van toezicht en het aanwijzen van een governancecode;
- De bepalingen ten aanzien van welke besluiten voorgelegd moeten worden aan de minister (i.c. de financieel- en de volkshuisvestelijke toezichthouder);
- De informatie-uitwisseling tussen de raad van toezicht en de minister (i.c. de financieel- en de volkshuisvestelijke toezichthouder);
- De vormgeving van de administratieve scheiding (met uitzondering van de elementen beschreven in paragraaf 3.4.5);
- De bepalingen rond de jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag alsmede de bij AMvB te stellen voorschriften aan de beoordeling van de stukken door de minister (i.c. de financieel- en volkshuisvestelijke toezichthouder);
- De bepalingen rond de collegiale steunverlening door toegelaten instellingen;
- Het overleg met de huurdersorganisaties over de meerjarige werkzaamhedenvoornemens en de door de toegelaten instelling te maken afspraken met gemeenten (prestatieafspraken), inclusief de betrokkenheid van de huurdersorganisaties daarbij;
- Het voorrang geven aan de huisvesting van personen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting en het bij voorrang passend verhuren van huurwoningen aan huurtoeslagontvangers;
- De opgedragen diensten van algemeen economisch belang alsmede de toewijzing van huurwoningen door de toegelaten instellingen aan huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrens (de 90%-toewijzing) en de aanbestedingsregels m.b.t. het maatschappelijke vastgoed;

- De regels met betrekking tot fusie, inclusief de betrokkenheid van huurdersorganisaties en gemeenten;
- De verplichte visitatie via een door de minister aangewezen visitatiestichting;
- De huursombepalingen (gemiddelde huurprijsstijging);
- De bepalingen rond een adequate administratie en de geheimhouding van gegevens met betrekking tot het huishoudinkomen;
- De bepalingen rond het financiële beheer (derivatenregeling en treasurywet) en het bankieren bij via algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) aangewezen banken;
- De bepalingen rond het reglement betreffende sloop en treffen van ingrijpende voorzieningen, de verhuiskostenregeling, een klachtenregeling en de betrokkenheid bij de volkshuisvesting in de directe nabijheid van Nederland;
- De rol van de Algemene Rekenkamer;
- Het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten.

In de navolgende hoofdstukken wordt ingegaan op de wijzigingen in het wetsvoorstel, zoals deze door de regering in deze novelle voorgesteld worden.

3. De werkzaamheden van toegelaten instellingen

3.1 Inleiding

In het regeerakkoord is ten aanzien van het werkkterrein van toegelaten instellingen opgenomen: "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed."

Oogmerken van de regering met de inperking van het terrein waarop toegelaten instellingen in het belang van de volkshuisvesting actief mogen zijn, zijn:

- Bevorderen dat het maatschappelijk bestemde vermogen van de toegelaten instellingen ingezet wordt voor de taken in het publieke belang, zijnde de diensten van algemeen economisch belang (hierna: Daeb) waarvoor de overheid een bijzondere zorg heeft en de overige taken die direct ten dienste staan van de Daeb.
- Waarborgen dat er geen maatschappelijk bestemd vermogen van toegelaten instellingen verloren gaat doordat risico's bij commerciële projecten worden afgewenteld op dat vermogen, vervolgens op het maatschappelijk bestemde vermogen van de sector van toegelaten instellingen als geheel en uiteindelijk op de overheid via de functie van achtervang voor het WSW.
- Het zorgen voor heldere gescheiden bedrijfsdoelen voor enerzijds de maatschappelijk georiënteerde werkzaamheden van de toegelaten instelling en anderzijds de overige (marktgeoriënteerde) werkzaamheden. De huidige hybride ineengevlochten taakuitvoering door toegelaten instellingen, en derhalve de hybride wijze waarop naar investeringsprojecten maar ook naar de exploitatie gekeken wordt, kent als risico dat geen optimaal resultaat op enerzijds het maatschappelijk georiënteerde en anderzijds het marktgeoriënteerde vlak gerealiseerd wordt. Die taakuitvoering kan ook tot marktverstoringen leiden.
- Ten aanzien van ontwikkelingsopgaven waar zowel Daeb-werkzaamheden als niet-Daeb werkzaamheden aan de orde zijn is de regering van mening dat een optimalisering van het totale resultaat en het publieke resultaat in het bijzonder het beste gediend is met een gescheiden kijken naar beide opgaven. Dat betekent dat de Daeb-werkzaamheden beoordeeld en opgepakt worden naar maatschappelijke maatstaven met daarbij de mogelijkheden tot geborgde financiering en daaraan verbonden staatssteun, terwijl de niet-Daeb werkzaamheden beoordeeld en opgepakt worden naar commerciële maatstaven,

waarbij de financiering van die werkzaamheden ongeborgd moet plaatsvinden.

Met Aedes zijn in het licht van de bovenstaande doelen van de regering op 28 augustus 2013 de volgende afspraken op hoofdlijnen gemaakt ten aanzien van het takenpakket van de toegelaten instellingen:

- Binnen de toegelaten instelling worden de Daeb-taken en de niet-Daeb taken gescheiden dan wel worden de niet-Daeb taken juridisch afgesplitst. Uitgangspunt is daarbij een inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen van de toegelaten instelling ten behoeve van het wonen, het vermijden van marktverstoring en een concentratie op de kerntaken. De toegelaten instelling kan daarbij kiezen voor een administratieve scheiding of voor een juridische splitsing.
- Bij een administratieve scheiding is er in de niet-Daeb tak van de toegelaten instelling een minder breed palet aan niet-Daeb werkzaamheden toegestaan dan in de afgesplitste entiteit die ontstaat bij een juridische splitsing. Bij een administratieve scheiding moeten de niet-Daeb werkzaamheden binnen de toegelaten instelling direct ten dienste staan van de Daeb-werkzaamheden, waarbij te denken is aan bijvoorbeeld niet-Daeb werkzaamheden in de herstructurering en de stads- en dorpsvernieuwing.
- In alle gevallen zal het noodzakelijk zijn om toe te zien op het voorkomen van marktverstoring en verlies van maatschappelijk bestemd vermogen, en op het zorgen voor een concentratie op kerntaken door de toegelaten instelling.
- Indien nieuwe niet-Daeb investeringen door toegelaten instellingen verricht gaan worden, moet de gemeente deze investeringen noodzakelijk vinden en moeten er tegen dezelfde condities geen commerciële aanbieders in de markt bereid zijn voor deze werkzaamheden. Die investeringen dienen op marktconforme uitgangspunten verricht te gaan worden en ongeborgd gefinancierd te worden.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de uitwerking in deze novelle van de afspraken met Aedes, welke uitwerking mede bestaat uit wijzigingen in de regeling ten aanzien van de scheiding tussen de Daeb-taken en de niet-Daeb taken van toegelaten instellingen.

In het licht van deze afspraken zal het voornemen uit het regeerakkoord om de taak van toegelaten instellingen terug te brengen tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte en direct daarmee verbonden maatschappelijke vastgoed worden ingevuld. Op deze werkzaamheden blijven de bepalingen met betrekking tot de Daeb (artikelen 47 en 48) onverkort van toepassing. Bij AMvB worden het gebied van de volkshuisvesting en de (Daeb-)kerntaak preciezer afgebakend.

De overige werkzaamheden moeten afgescheiden worden naar een aparte tak binnen de toegelaten instelling (de "niet-Daeb"-tak) of afgesplitst naar een separate juridische entiteit (de woningvennootschap). Er is ten opzichte van het wetsvoorstel sprake van een inperking van de toegestane nieuwe werkzaamheden van de toegelaten instelling op het niet-Daeb vlak.

3.2 Beperkingen van de Daeb-taken van toegelaten instellingen

Ten aanzien van de Daeb is het voornemen van de regering om de werkzaamheden op het terrein van de leefbaarheid nader te definiëren ten opzichte van de huidige praktijk. Er moet gaan gelden dat het om werkzaamheden gaat die samenhangen met het sociale bezit en het daaraan ondergeschikte en direct daarmee verbonden maatschappelijke vastgoed. Uitgangspunt is, zoals ook in artikel 45, derde lid, is opgenomen, dat de werkzaamheden een op de wijk, buurt of het buurtschap gerichte functie hebben, in gebieden waar de woongelegenheden van toegelaten instellingen zijn gelegen. Een inzet op leefbaarheid kan de waarde van het vastgoed in deze wijken op peil houden en daarom bedrijfseconomisch wenselijk zijn. Ook kan het om die reden helpen om tijdig problemen te signaleren en zo bijvoorbeeld, door inschakeling van schuldhulpverlening, huisuitzettingen te voorkomen. Het Burgerlijk Wetboek kent verplichtingen voor toegelaten instellingen om het woongenot van hun huurders te garanderen. Zowel uit dat perspectief, als

vanuit bedrijfseconomische afwegingen kan een bepaalde inzet op leefbaarheid door toegelaten instellingen dus zijn aangewezen.

De afgelopen jaren zijn door toegelaten instellingen echter werkzaamheden ontplooid die te ver afstaan van hun kerntaak. Het voornemen van de regering is om de werkzaamheden van toegelaten instellingen toe te spitsen op de kerntaken, zodat het maatschappelijk bestemde vermogen daarvoor beschikbaar blijft, nu en in de toekomst, en de verleiding wordt weerstaan om dat vermogen op eigen initiatief of door druk van buitenaf breder in te zetten. De toegestane activiteiten maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid worden bij AMvB beperkt.

In het EC besluit van 15 december 2009 is het maatschappelijk vastgoed benoemd¹ dat aangemerkt kan worden als Daeb en waarvoor staatssteun beschikbaar is. Een deel van deze werkzaamheden betreft woongerelateerd vastgoed, een groot deel niet. In het regeerakkoord is opgenomen dat de taak van toegelaten instelling wordt teruggebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed. In het licht van deze afspraak wordt voor het toegestane maatschappelijk vastgoed de volgende beperking aangebracht die bij AMvB definitief wordt vastgelegd inclusief een negatieve lijst van uit te sluiten activiteiten.

Een deel van het maatschappelijk vastgoed zal tot het woondomein worden gerekend zoals hospices en opvangcentra. Functies die onlosmakelijk samenhangen met zorggebouwen van toegelaten instellingen worden niet meer apart beschouwd als maatschappelijk vastgoed maar gerekend tot het wonen als zij een fysieke eenheid vormen met het woonzorggebouw (dagbesteding, zorgsteunpunten). De eigen kantoorroimte moet, omdat deze immers niet op de markt wordt gezet maar voor eigen gebruik is, in bezit van de toegelaten instelling kunnen zijn en worden aangemerkt als Daeb.

Voorstel is toe te staan dat in de plint van een woongebouw meerdere maatschappelijke huurders onderdak kunnen vinden. Zo kunnen buurthuizen, gemeenschapscentra en multifunctionele centra in de plint onderdak bieden aan een keur van functies zoals: jongerenopvang, maatschappelijk werk, welzijnswerk, zorgsteunpunten, maatschappelijke dienstverlening, veiligheidshuizen, bibliotheken en culturele activiteiten etc.

Indien deze functies onlosmakelijk verbonden zijn met woonvastgoed, wordt recht gedaan aan het regeerakkoord.

Dergelijke functies onderbrengen in een losstaand gebouw zal niet meer worden toegestaan. Ten aanzien van inspanningen van toegelaten instellingen op het terrein van de leefbaarheid worden verder de volgende beperkingen aangebracht. Toegelaten instellingen mogen geen andere werkzaamheden ontwikkelen ter bevordering van de leefbaarheid in buurten en dorpen anders dan de verhuur van woningen en maatschappelijk vastgoed, wanneer:

- o dat plaatsvindt in buurten en dorpen waar toegelaten instellingen geen of niet noemenswaardig bezit hebben
- o dat een omvang heeft die maatschappelijk en bedrijfseconomisch in redelijkheid niet verantwoord is te achten in relatie tot de sociale verhuuractiviteiten ter plaatse, en aldus niet voldoet aan de uitgangspunten van een verantwoorde sociale vastgoedexploitatie
- o dat primair de verantwoordelijkheid is te achten van een andere partij dan de toegelaten instelling;
- o hiermee religieuze stromingen worden gefaciliteerd, expliciet ter uitoefening van de bij die stroming behorende activiteiten of levenswijze

Werkzaamheden die in het verleden zijn toegestaan en thans niet meer zouden mogen, hoeven niet te worden beëindigd. Nieuwe werkzaamheden mogen echter niet worden opgestart.

¹ (1) Buurthuizen, (2) gemeenschapscentra, jongerencentra (zonder horecavoorziening), (3) basisscholen, vmbo-mbo scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs; (4) brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor- tussen en naschoolse opvang, buurtsporthal, en -complex (zogeneten multifunctionele accommodaties); (5) wijksportvoorzieningen; (6) ruimten voor maatschappelijk werk; (7) ruimten voor welzijnswerk; (8) opvangcentra (blijf van mijn lijf-huizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden); (9) zorgsteunpunten; (10) steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen; (11) centra voor jeugd en gezin; (12) ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen incl. enige zorginfrastructuur; (13) hospices; (14) multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening; (15) dorps- of wijkbibliotheken; (16) eigen kantoorroimten; (17) veiligheidshuizen; (18) centra voor werk (gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk; (19) kleinschalige culturele activiteiten.

3.3 Beperkingen van de niet-Daeb taken van toegelaten instellingen

3.3.1 Algemeen

In het regeerakkoord is opgenomen dat toegelaten instellingen weer dienstbaar moeten worden aan het publieke belang in hun werkgebied en dat in dat kader hun taken zullen worden ingeperkt. Tevens is de regering van oordeel dat toegelaten instellingen niet zonder inkadering risico's mogen lopen uit werkzaamheden op het niet-Daeb vlak met gebruikmaking van het maatschappelijk bestemde vermogen van de toegelaten instellingen. De regering is zich daarbij overigens bewust van het feit dat ook Daeb-werkzaamheden risicodragend zijn, maar stelt vast dat daartoe ook staatssteun wordt ingezet. In dat licht wordt in deze novelle geregeld dat de toegelaten instelling zelf geen nieuwe niet-Daeb werkzaamheden mag opstarten in haar organisatie, indien deze geen directe relatie hebben met de uitvoering van de Daeb. Dit wordt als volgt vormgegeven:

- Bestaande onroerende zaken en daaraan gerelateerde werkzaamheden in de toegelaten instellingen die niet tot de Daeb behoren en voor zover ze tot de toegestane werkzaamheden onder het laatstelijk van toepassing zijnde Besluit beheer sociale-huursector (hierna: BBSH) behoren, mogen binnen de toegelaten instelling blijven respectievelijk uitgevoerd blijven worden. Zij moeten in een aparte tak binnen de toegelaten instelling worden ondergebracht (de niet-Daeb tak);
- In gebieden waar de toegelaten instelling Daeb-bezit heeft, verwerft of ontwikkelt mag de toegelaten instelling niet-Daeb werkzaamheden ontwikkelen voor zover deze ten dienste staan van de Daeb-werkzaamheden. In deze novelle is dit vorm gegeven door in artikel 45 op te nemen dat niet-Daeb werkzaamheden zijn toegestaan voor zover zij worden verricht in gebieden waar woningen in eigendom van toegelaten instellingen zijn gelegen (zoals bij herstructurering en stads- en dorpsvernieuwing aan de orde zal zijn) en passen in de bijdrage die de toegelaten instellingen geacht worden te leveren aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in de gemeente geldt. Bij AMvB kunnen daar beperkingen aan worden gesteld. Hiermee wordt een kader gegeven waarbinnen de toegelaten instelling, in samenspel met de gemeente, tot investeringsbeslissingen over Daeb en niet-Daeb kan komen. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.
- De niet-Daeb werkzaamheden zullen in de administratief gescheiden tak gerealiseerd moeten worden. Dit betekent dat er in beginsel geen middelen vanuit de Daeb-tak ingezet kunnen worden ten behoeve van de realisatie van niet-Daeb-werkzaamheden.

3.3.2 Toegestane niet-Daeb werkzaamheden

In het wetsvoorstel is al voorzien in een versterking van de rol van de gemeente. In deze novelle worden daarnaast voorstellen gedaan om de positie van de gemeente verder te versterken. Dit naar aanleiding van het advies van de commissie Dekker die de VNG heeft geadviseerd over de uitwerking van de sturingsrelatie tussen gemeente en toegelaten instellingen. In paragraaf 8 wordt daar nader op ingegaan.

Wat betreft de niet-Daeb werkzaamheden komt het er in de kern op neer dat de gemeenten in een woonvisie of volkshuisvestingsbeleid mede aangeven welke niet-Daeb investeringen zij noodzakelijk achten. Evenals bij de woonvisie of het volkshuisvestingsbeleid in het algemeen is het daarbij noodzakelijk dat de gemeente over de opgave aan niet-Daeb investeringen overleg voert met omliggende gemeenten zodat voorgenomen investeringen worden afgestemd op de regionale omstandigheden en vraag. Indien commerciële marktpartijen niet in staat of bereid zijn deze uit te voeren, dan kunnen toegelaten instellingen dit zo nodig doen.

Uiteindelijk moet de minister instemmen met het door een toegelaten instelling verrichten van niet-Daeb werkzaamheden. De minister zal daarmee alleen instemmen wanneer de toegelaten instelling

een verklaring van de gemeente kan overleggen waaruit blijkt dat de gemeente de werkzaamheden noodzakelijk acht en dat er geen andere, commerciële, marktpartijen bereid of in staat zijn gevonden om deze nieuwe ontwikkelingen op te pakken.

Met voornoemde voorwaarden wordt voorkomen dat toegelaten instellingen een markt betreden waar commerciële partijen die opgaven kunnen en willen uitvoeren. Tegelijkertijd worden lokaal noodzakelijk geachte volkshuisvestelijke ontwikkelingen zoals het realiseren van herstructurering in achterstandswijken en de stads – en dorpsvernieuwing niet onmogelijk gemaakt voor het geval deze commerciële partijen niet in staat of niet bereid zijn de werkzaamheden uit te voeren.

In deze novelle worden geen regels gesteld over de wijze waarop de gemeente tot haar verklaring komt maar in ieder geval moet uit de verklaring van de gemeente blijken dat de gemeente de voornemens ten aanzien van niet-Daeb ontwikkelingen publiceert in een openbare en voor alle geïnteresseerde partijen toegankelijke bron, zodat belanghebbenden de gemeente hun belangstelling kenbaar kunnen maken en, zo nodig, de minister in kennis kunnen stellen van hun zienswijze ten aanzien van de conclusie van de gemeente dat commerciële marktpartijen niet bereid en/of niet in staat zijn de werkzaamheden uit te voeren.

Bij de beoordeling van de door de toegelaten instellingen voorgelegde niet-Daeb werkzaamheden zijn twee stappen te onderscheiden. Op basis van een nieuw artikel 44b kan de toegelaten instelling voornemens voor niet Daeb investeringen voorleggen aan de minister. In de eerste stap zal de minister, in casu de volkshuisvestelijke toezichthouder, vervolgens beoordelen of:

- De gemeente een verklaring heeft afgegeven waaruit blijkt dat zij de werkzaamheden noodzakelijk acht en in redelijkheid tot haar verklaring heeft kunnen komen en dat de voornemens zijn gepubliceerd in een openbare en voor alle geïnteresseerde partijen toegankelijke bron. Bij deze beoordeling zullen ook de eventuele reacties van commerciële marktpartijen worden betrokken;
- De niet-Daeb werkzaamheden behoren tot het werkdomein van de toegelaten instelling.

Na goedkeuring heeft de toegelaten instelling zekerheid dat een eventuele niet Daeb ontwikkeling, mits financieel haalbaar (zie stap 2) toegestaan zal worden. Op de goedkeuring is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, hetgeen inhoudt dat de minister geacht wordt positief beslist te hebben wanneer niet tijdig een afwijzing volgt. Op basis van de goedkeuring kan de toegelaten instelling overgaan tot de financiële doorrekening van het plan. Dit vormt de tweede stap. Nadat de toegelaten instelling daar inzicht in heeft verkregen zal het plan voor goedkeuring aan de minister, in casu de financieel toezichthouder, moeten worden voorgelegd.

Bij de beoordeling van de niet-Daeb voornemens van een toegelaten instelling in relatie tot haar financiële positie acht de regering een toets door het WSW wenselijk. Het WSW kan een oordeel geven of bij de niet-Daeb voornemens sprake is van een plan met een positief rendement op niveau van het project en op het niveau van de kasstromen van de gehele toegelaten instelling. Daarnaast kan het WSW een inschatting maken of de voornemens nu of op termijn een risico kunnen vormen voor de uitvoering van Daeb werkzaamheden.

De minister, in casu de financieel toezichthouder, zal de toets van het WSW betrekken bij de beoordeling van de niet-Daeb voornemens. Mocht het WSW niet tot een positief oordeel komen dan zal in ieder geval geen toestemming voor de niet-Daeb voornemens worden verleend.

Overigens ziet de minister er in alle gevallen achteraf op toe dat bij de uitvoering van de betreffende werkzaamheden geen kruissubsidiëring plaatsvindt.

3.4 Wijzigingen inzake de scheiding binnen en splitsing van toegelaten instellingen

3.4.1 Inleiding

In het wetsvoorstel is voorgesteld de toegelaten instelling op te splitsen in twee van elkaar gescheiden bedrijfsonderdelen, zijnde de Daeb-tak die de kerntaken van de toegelaten instelling

uitvoert en de niet-Daeb tak die belast is met alle overige werkzaamheden. Het wetsvoorstel verplicht daarbij, overeenkomstig de Europese transparantierichtlijn, tot een administratieve scheiding. Daarnaast is een juridische scheiding mogelijk, die in dat geval logischerwijs in de plaats komt van de administratieve scheiding.

De wijze van scheiding en de daarbij te hanteren verdeling van taken en middelen om die taken uit te voeren, is richtinggevend voor de bepaling van welke taken in welke situaties aan de toegelaten instelling blijven voorbehouden, en dient mede uitvoering te geven aan de doelstelling in het regeerakkoord om die taken te beperken tot de sociale huurwoningen en het daarmee direct verbonden maatschappelijke vastgoed.

In deze novelle zijn dan ook bepalingen opgenomen, die die juridische scheiding nader regelen, en beogen dat in meer gevallen dan bij de regeling in het wetsvoorstel tot een juridische scheiding zal worden overgegaan. Een dergelijke scheiding is naar het oordeel van de regering een goede manier om te komen tot heldere gescheiden bedrijfsdoelen. In paragraaf 3.4.4 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

In dat licht zal ook de uitwerking van de administratieve scheiding op een aantal punten anders worden ingericht dan uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hierop wordt in paragraaf 3.4.5 ingegaan.

3.4.2 Algemene uitgangspunten bij de administratieve of juridische scheiding

Algemeen

- Er wordt gescheiden met als uitgangspunt een inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen ten behoeve van het wonen, en de concentratie op de kerntaken (zijnde de Daeb). Met de scheiding moet worden geborgd dat werkzaamheden in de niet-Daeb tak worden uitgevoerd zonder compensatie (staatssteun) zodat er onder gelijke condities met marktpartijen wordt geopereerd en er geen sprake is van marktverstoring. Nieuwe niet-Daeb werkzaamheden worden na de scheiding gefinancierd tegen marktconforme condities (i.c. ongeborgd).
- Verplicht naar de niet-Daeb tak over te brengen werkzaamheden betreffen in ieder geval huurwoningen met een geliberaliseerd huurcontract op het moment van splitsing, commerciële onroerende zaken (winkels, kantoren, overige bedrijfspanden), grondposities ten behoeve van de bouw van niet-DAEB onroerende zaken en de (belangen in) huidige BV's en NV's van toegelaten instellingen.
Facultatief over te hevelen werkzaamheden betreffen in elk geval niet-geliberaliseerde huurwoningen die wel in aanmerking komen voor liberalisatie. De verplicht c.q. facultatief over te hevelen activa en passiva zullen bij AMvB worden benoemd.

Financiering

- Bij de scheiding wordt de niet-Daeb tak of de juridisch af te splitsen dochter (de zogenoemde woningvennootschap) deels gefinancierd door een (boekhoudkundige) marktconforme lening van de Daeb-tak, die geleidelijk omgezet wordt in ongeborgde financiering uit de markt. Bedrijfseconomische principes zijn het toetsingskader bij deze herfinancieringen. Bij de oprichting van de woningvennootschap bezit de toegelaten instelling alle aandelen in die vennootschap.
- Uitgangspunt voor de lening van de Daeb- aan de niet-Daeb tak of de juridisch afgesplitste dochter is dat er voor wordt zorggedragen dat op het moment van scheiding c.q. splitsing beide bedrijfsonderdelen levensvatbaar en daartoe zelfstandig financierbaar zijn. De niet-Daeb tak zal in staat moeten zijn uit zijn niet-Daeb werkzaamheden zorg te dragen voor de aflossing van de interne lening en zal voor nieuwe activiteiten in principe zijn aangewezen

op ongeborgde financiering. Deze interne lening zal onder marktconforme voorwaarden worden vormgegeven. Of ongeborgde financiering mogelijk is zal mede bepaald worden door de financiële positie van de toegelaten instelling als geheel, de startsolvabiliteit van de Daeb-tak respectievelijk de niet-Daeb tak, de mate waarin te liberaliseren huurwoningen kunnen worden overgebracht naar de niet-Daeb tak en de hoogte van verplichte uitkeringen van de niet-Daeb tak aan de Daeb-tak. De regering zal met het oog op dit proces de effecten van de scheidingsvarianten in kaart brengen. De uitgangspunten zullen worden vastgelegd in de AMvB. De financieel toezichthouder (zie nader paragraaf 4.3) kan in het kader van de ministeriële goedkeuring van de scheidings- c.q. splitsingsvoorstellen aanvullende eisen stellen om de financiële continuïteit in beide onderdelen zeker te stellen. Daarnaast kan de financieel toezichthouder op moment van de splitsing of aanvang van nieuwe niet-DAEB activiteiten aanvullende eisen stellen aan de financiering teneinde de marktconformiteit van de financiering te waarborgen.

- Naast die interne lening bij de scheiding zijn geen garanties of vervolgleningen mogelijk. Nieuwe investeringen door de dochters zullen dus zonder financiële hulp vanuit de moeder (de toegelaten instelling) gerealiseerd moeten worden. Afgegeven bestaande onbeperkte garanties van de toegelaten instelling ten behoeve van de dochters zullen moeten worden omgezet in afgeperkte garanties. Bij AMvB worden hiervoor regels gesteld.
- In uitzonderlijke gevallen kan het, wanneer het gaat om herfinanciering van bestaande ongeborgde leningen, voorkomen dat de niet-DAEB tak niet in staat is een ongeborgde lening te herfinancieren. In deze gevallen is het in het geval van een administratieve scheiding denkbaar dat de financieel toezichthouder toestaat dat de Daeb tak een interne lening verstrekt vanuit de netto opbrengst (na aflossing van de WSW-geborgde lening, rustend op dit verkochte bezit) van woningverkoop teneinde de niet-Daeb tak in staat te stellen de ongeborgde lening (deels) te herfinancieren. Dit zal pas aan de orde kunnen zijn als de toegelaten instelling heeft aangetoond dat ongeborgde financiering (deels) niet mogelijk is en dat ook mogelijkheden om de financiering af te bouwen door bijvoorbeeld de verkoop van niet-Daeb vastgoed ontbreken. Nieuwe niet-Daeb investeringen zijn zoals in paragraaf 3.2.2 is aangegeven alleen mogelijk na voorafgaande instemming van de minister waarbij eerst een toets heeft plaatsgevonden of andere marktpartijen niet bereid zijn de activiteiten te ontwikkelen. Daarnaast is een zienswijze (toets) van het WSW vereist. Alleen wanneer door de toegelaten instelling is aangetoond dat externe financiering niet mogelijk is, kan overgegaan worden tot interne marktconforme financiering vanuit genoemde reserve. Daarnaast zal de groei van de omvang van de interne lening voor nieuwe activiteiten worden begrensd op een maximaal percentage van het balanstotaal (op marktwaarde). Gedacht wordt vooralsnog aan maximaal 1 a 2 %. Ter vergelijking: gemiddeld is over heel Nederland de omvang van de niet-Daeb ca. 6% van het balanstotaal (marktwaarde) (bron: CFV), waarvan bij splitsing naar verwachting circa 2 % intern gefinancierd zal worden. Een groei van maximaal 1 a 2 % biedt enerzijds ruimte voor extra investeringen die niet commercieel kunnen worden gefinancierd, terwijl anderzijds de risico's voor de niet Daeb tak niet bovenmatig toenemen.

PM:

Zowel de vorm als de inhoud van deze begrenzing is onderwerp van de consultatie, met het oog op het vinden van een goed evenwicht tussen het beperken van risico's en het doen van investeringen.

Waardering

- Ten behoeve van maximale externe transparantie wordt voorgesteld een waardering van de onroerende zaken op commerciële basis verplicht te stellen. Een waardering van de onroerende zaken op sociale bedrijfswaarde of historische kostprijs laat namelijk een rendementsbeeld over het eigen vermogen zien dat niet in verhouding staat tot het werkelijke rendement, dat uitgaande van een commerciële waardering veel lager zal liggen. De huidige jaarrekeningen zijn bij het overgrote deel van de toegelaten instellingen gebaseerd op een waardering van de onroerende zaken op basis van een sociale bedrijfswaarde of historische kostprijs. Dit betekent dat er in de balansen van de toegelaten instellingen grote stille reserves aanwezig zijn ten opzichte van een waardering van de onroerende zaken op commerciële basis. Bij een scheiding op basis van de huidige jaarrekeningen zouden bij toegelaten instellingen die waarden op sociale bedrijfswaarde deze verborgen reserves met het af te splitsen bezit op intransparante en daarmee ongewenste wijze meegaan naar de niet-Daeb tak en daarmee, bij een juridische splitsing, op ongewenste wijze overgaan naar de dan op te richten woningvennootschap. Maar ook in verband met de eis van een ongeborgde financiering van de niet-Daeb tak/woningvennootschap is een marktwaardering op een actuele waarde aangewezen, omdat dit financiers een reëel inzicht geeft in het financiële reilen en zeilen in zowel de Daeb-tak als de niet-Daeb-tak/woningvennootschap.

Eisen aan verbindingen

- Het is de toegelaten instelling toegestaan een bestuurlijke verbinding tussen moeder en dochter te vormen zolang de toegelaten instelling de meerderheid van de aandelen bezit. Daarmee kan de toegelaten instelling enerzijds borgen dat de rente- en aflossingsverplichtingen ten aanzien van de lening worden nagekomen en anderzijds toezien op de inzet van het van het maatschappelijk bestemde vermogen afgesplitste aandelenkapitaal.
- Elke dochter valt onder het directe toezicht van de minister zolang de toegelaten instelling meerderheidsaandeelhouder is. Op deze wijziging in het toezichtregime wordt in paragraaf 4.4 ingegaan. Wanneer de toegelaten instelling minderheidsaandeelhouder wordt vervalt het rechtstreekse toezicht op de dochter. Het is de toegelaten instelling op dat moment niet meer toegestaan het bestuur van de dochter te vormen. Zij zou dan immers als bestuur te maken krijgen met een meerderheid van aandeelhouders die niet uit toegelaten instellingen bestaat. De toezichthouder zal echter niet toestaan dat de toegelaten instelling haar meerderheidsaandeel opgeeft, zolang het ingebrachte (eigen en vreemd) vermogen meer dan een bij AMvB te bepalen percentage van het eigen vermogen van de moeder vormt.
- De bovenstaande lijnen zullen ook gelden voor de huidige dochter-BV's van toegelaten instellingen.

3.4.3. Financiering van niet-Daeb werkzaamheden en onderpand

Zoals boven geschetst moeten de niet-Daeb werkzaamheden na de scheiding c.q. splitsing zonder staatssteun worden verricht en moet de marktconforme lening van de Daeb-tak aan de niet-Daeb tak geleidelijk worden omgezet in financiering vanuit de markt. Voor het aantrekken van financiering is het in de meeste gevallen noodzakelijk dat de toegelaten instelling c.q. de woningvennootschap zekerheden kan geven in de vorm van een hypotheekrecht of pandrecht op de kasstromen.

Op het moment van scheiding c.q. splitsing zal het in een aantal gevallen nog niet direct mogelijk zijn ten behoeve van externe financiering een hypotheekrecht te vestigen vanwege bestaande aanspraken op het onderpand.

Het WSW kan op basis van zijn Reglement van Deelneming hypotheekrecht vestigen op alle door de toegelaten instelling als onderpand aangeboden en door het WSW geaccepteerde woningen. Daarnaast kan het WSW, als een toegelaten instelling niet voldoet aan de WSW-normen, meer onderpand verlangen van de toegelaten instelling. Het WSW wenst daarmee zeker te stellen dat het hypotheekrecht ook daadwerkelijk en op snelle wijze kan worden uitgeoefend, zodat risico's worden beperkt en het borgingssysteem veilig blijft. Vanuit het belang van een veilig borgstellingsstelsel is het ook noodzakelijk dat het WSW scherp kijkt naar de risico's die worden gelopen. Daar hebben ook andere toegelaten instellingen en het stelsel als geheel en de overheidsachtervang baat bij.

De scheiding tussen Daeb en niet-Daeb werkzaamheden brengt echter met zich mee dat de financiering van de afgesplitste c.q. afgescheiden niet-Daeb tak geleidelijk aan wordt vervangen door ongeborgde financiering. De marktconforme lening tussen de Daeb tak en de niet-Daeb tak c.q. de BV dient immers geleidelijk aan afgelost te worden. Voor financiering van nieuwe werkzaamheden is de niet-Daeb tak c.q. de woningvennootschap aangewezen op financiering vanuit de markt. Om dit traject mogelijk te maken wordt voorgesteld (artikel 21a) voor de financiering van niet-Daeb activiteiten bedingen die de mogelijkheden van het vestigen van een eerste recht van pand of hypotheek ten behoeve van financiers beperken, uit te sluiten. Een zodanig beding is nietig. De toegelaten instelling zal dus altijd het recht van eerste hypotheek en het recht op de kasstromen van het betreffende project kunnen vestigen ten behoeve van de externe financierer wanneer het gaat om niet-Daeb activiteiten.

Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de toegelaten instelling met het oog op de scheiding/splitsing in overleg treedt met het WSW voor het vrijgeven van bestaand niet-Daeb onderpand ten behoeve van de geleidelijke herfinanciering van de niet-Daeb tak. Vanzelfsprekende voorwaarde hierbij is dat bij scheiding/splitsing beide takken levensvatbaar zijn en het WSW ook redelijkerwijs, gelet op zijn belangen, onderpand vrij kan geven.

Daarnaast zal bij AMvB worden vastgelegd dat het de toegelaten instelling niet is toegestaan zekerheidsrechten te vestigen met Daeb-onderpand ter financiering van niet-Daeb werkzaamheden.

Daarmee wordt beoogd dat (na verloop van tijd) in geval van financiële problemen van de toegelaten instelling aanspraak op Daeb-vastgoed beperkt blijft tot aanspraken van het WSW en de financiers van het Daeb-vastgoed, terwijl aan de andere kant de externe financierer van niet-Daeb vastgoed voldoende zekerheid heeft om verhaal te halen op het door hem gefinancierde niet-Daeb vastgoed.

3.4.4 Juridische splitsing

a. inleiding

Een toegelaten instelling kan kiezen voor een juridische splitsing in plaats van een administratieve scheiding. Deze paragraaf schetst de juridische splitsing.

b. hoofdelementen van de splitsingsregeling van het Burgerlijk Wetboek

De juridische splitsing zal vormgegeven worden volgens de regels die zijn neergelegd in de artikelen 334a en volgende van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De splitsing is een afsplitsing als bedoeld in artikel 334a lid 3 van dat boek, waarbij een deel van de bezittingen van de toegelaten instelling afgesplitst wordt naar een BV waarin de afsplitsende toegelaten instelling bij de afsplitsing 100% van de aandelen verkrijgt. Bij de afsplitsing worden ook de balans en de winst- en verliesrekening van de toegelaten instelling gesplitst. Tevens zal een splitsingsplan (inclusief sociale paragraaf) voor het bedrijfsapparaat van de toegelaten instelling opgesteld moeten worden, waarover overleg met de ondernemingsraad moet plaatsvinden.

In de periode van het goedkeuringsproces van de splitsing door de minister zullen de volgens het BW vereiste stukken tevens neergelegd worden bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken. Tot de neer te leggen stukken behoren ook een sociale paragraaf en, indien afgegeven, het oordeel van de ondernemingsraad of medezeggenschapsraad van de toegelaten instelling over de splitsing. Vanaf het moment van neerleggen kunnen belanghebbenden binnen één maand bij de rechtbank in verzet gaan tegen de splitsing. De rechtbank kan bij de behandeling van het verzet de toegelaten instelling in staat stellen om het splitsingsverzoek zodanig te wijzigen, dat het verzet wordt ingetrokken. In geval van zo'n wijziging zullen, afhankelijk van de aard daarvan, aangepaste stukken bij de minister ingediend moeten worden.

Bij toegelaten instellingen die een vereniging zijn, kan, wanneer binnen één maand geen verzet is aangetekend bij de rechtbank, de algemene ledenvergadering de splitsingsvoorstellen van het bestuur goedkeuren en kunnen vervolgens de splitsingsakte en overige aktes bij de notaris gepasseerd worden.

Bij stichtingen dient de rechtbank de splitsing goed te keuren, omdat een stichting geen algemene ledenvergadering of aandeelhoudersvergadering kent. De rechtbank keurt in de regel de splitsing goed indien aan alle in het Burgerlijk Wetboek gestelde eisen is voldaan en er geen verzet tegen de splitsing is aangetekend. De splitsingsakte en overige aktes kunnen dan gepasseerd worden bij de notaris. Na het passeren van de splitsingsakte zal de woningvennootschap operationeel kunnen worden.

c. overleg met gemeenten en huurdersorganisaties

Op de afsplitsing zijn volgens artikel 48a (in het wetsvoorstel artikel 53), zesde lid, enkele andere bepalingen van dat artikel van toepassing. Dit betekent dat de toegelaten instelling vroegtijdig over de voorgenomen afsplitsing overleg dient te voeren met de gemeenten waarin zij feitelijk werkzaam is en met haar huurdersorganisaties en bewonerscommissies als bedoeld in de Wet op het overleg huurders verhuurder. Het splitsingsverzoek dient vervolgens, voorzien van zienswijzen van de hierboven bedoelde gemeenten, huurdersorganisaties en bewonersorganisaties, ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de minister. De minister zal in principe binnen een termijn van zes weken beslissen over het splitsingsverzoek, met een mogelijkheid tot verlenging van de termijn.

d. voorschriften aan de statuten van de woningvennootschap

Bij AMvB zullen voorschriften gegeven worden aan de statuten van de woningvennootschap. De voorschriften zullen gericht zijn op de bescherming van het uit de toegelaten instelling afgesplitste vermogen naar de woningvennootschap en het doen van dividenduitkeringen door die vennootschap aan de toegelaten instelling ten behoeve van de uitvoering van haar Daeb-werkzaamheden. Gedacht wordt aan de volgende statutaire vereisten:

- De creatie van preferente aandelen (met een agioreserve) en normale aandelen. De preferente aandelen zijn in eigendom van de toegelaten instelling en kennen specifieke instemmingsrechten voor bepaalde bestuursbeslissingen in de woningvennootschap;
- Aanstelling en ontslag van bestuurders van de woningvennootschap;
- Een blokkeringsregeling van de aandeelhouders in geval van majeure bestuursbesluiten;
- Een blokkeringsregeling voor de verkoop van aandelen;
- Voorschriften ten aanzien van (dividend)uitkeringen;
- Verplichtingen tot de verstrekking van informatie aan de minister.

Deze voorschriften kunnen verschillen naar gelang het aandeel van de toegelaten instelling in het aandelenkapitaal van de vennootschap.

e. fiscale aspecten

Aan sommige van de maatregelen in dit voorstel kunnen fiscale aspecten verbonden zijn. Dit geldt met name als de toegelaten instelling er voor kiest de scheiding van de niet-DAEB- en DEAB werkzaamheden door middel van een juridische splitsing vorm te geven. Fiscale gevolgen kunnen

optreden op bijvoorbeeld het terrein van de vennootschapsbelasting, de overdrachtsbelasting en de BTW. Welke fiscale gevolgen dat zijn hangt van af van de exacte (juridische) vormgeving van de desbetreffende maatregel en de feiten en omstandigheden bij de desbetreffende toegelaten instelling. Het gebruikelijke kader van wet- en regelgeving is van toepassing. Daarbij kan, indien voldaan wordt aan de voorwaarden, gebruik gemaakt worden van bestaande fiscale faciliteiten in de betreffende wetgeving. Verder kan onder omstandigheden in de invorderingsfeer gebruik worden gemaakt van de bestaande mogelijkheden van uitstel van betaling.

f. personele aspecten

De juridische splitsing zoals hierboven beschreven betreft een afsplitsing van activa en passiva vanuit de toegelaten instelling. In verband hiermee zijn de artikelen 662 en volgende van Boek 7 van het BW van toepassing met betrekking tot de bescherming van werknemers bij een dergelijke overgang.

In de artikelen 662 en 663 van dat boek is geregeld dat de afsplitsing geen reden kan zijn tot ontslag van werknemers. De woningvennootschap is gehouden werknemers van de toegelaten instelling over te nemen met behoud van hun rechten en verplichtingen. Het betreft daarbij zowel de rechten en verplichtingen uit de individuele arbeidsovereenkomst als uit de van toepassing zijnde CAO-overeenkomst ten tijde van de overgang. De woningvennootschap wordt niet gebonden aan de CAO van de toegelaten instelling – zij was en wordt geen CAO-partij – maar zij moet de daarin opgenomen rechten en verplichtingen toepassen op de overgenomen werknemers. De woningvennootschap neemt feitelijk integraal de hoedanigheid van de oude werkgever, de toegelaten instelling, over. De toegelaten instelling is nog 1 jaar na de overgang hoofdelijk aansprakelijk voor de nakoming van de verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst van de overgegangene personeelsleden. In artikel 664 van dat boek is geregeld dat ook de pensioenverplichtingen overgaan. De woningvennootschap zal in eenzelfde pensioentoezegging dienen te voorzien.

g. overige aspecten

Zolang de toegelaten instelling de meerderheidsaandeelhouder is van de woningvennootschap zal een aantal bepalingen van het wetsvoorstel ook op die vennootschap van toepassing zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorafgaande goedkeuring van grote investeringen zoals genoemd in artikel 27 en verplichtingen ten aanzien van het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag.

3.4.5 Wijzigingen in de uitwerking van de administratieve scheiding

In het wetsvoorstel zijn de uitgangspunten van een administratieve scheiding geschetst. Zie daartoe onder meer hoofdstuk 7.4 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/2011, 32 769, nr. 3) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2010/2011, 32 769, nr. 7, pag. 46 en verder) en de bijlage "Hoofdlijnen van de AMvB m.b.t. de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting" bij deze nota (pag. 10 en verder).

Op hoofdlijnen blijven deze uitgangspunten voor de administratieve scheiding overeind en zullen zij ook voor de juridische afsplitsing gelden. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.2. Op onderstaande onderdelen wordt bij de verdere uitwerking in de AMvB een andere invulling gegeven:

- Zoals aangegeven in paragraaf 3.4.1 is het uitgangspunt dat op het moment van scheiding wordt gestart met een zodanige solvabiliteit in de Daeb en niet-Daeb tak, dat beide bedrijfsonderdelen zelfstandig levensvatbaar en financierbaar zijn. Of dat mogelijk is zal mede bepaald worden door de financiële positie van de toegelaten instelling als geheel, de startsolvabiliteit van de Daeb-tak respectievelijk de niet-Daeb tak, de mate waarin te liberaliseren huurwoningen kunnen worden overgebracht naar de niet-Daeb tak en de hoogte van verplichte uitkeringen van de niet-Daeb tak aan de Daeb-tak. Ook de te verwachten huurontwikkeling en investeringsopgave zijn daarbij bijvoorbeeld relevant. Dat betekent dat er een maatwerkbeoordeling door de financieel toezichthouder noodzakelijk is, op basis van een

door de toegelaten instelling over te leggen uitwerking van de scheiding. Een gelijke startsolvabiliteit zoals in het wetsvoorstel bij de uitwerking van de AMvB was voorzien is dan ook niet een van te voren vaststaand uitgangspunt.

- Voor de aflossing van de interne lening bij de start geldt dat deze geleidelijk – conform bedrijfseconomische principes – wordt afgelost.
- In tegenstelling tot de uitgangspunten in het wetsvoorstel zal bij een juridische splitsing financiering vanuit de toegelaten instelling naar de woningvennootschap worden uitgesloten. Bij een administratieve scheiding zal slechts onder strikte condities sprake mogen zijn van de inzet van verkoopopbrengsten uit de Daeb-tak ten behoeve van investeringen in de niet-Daeb tak.
- Zoals in paragraaf 3.3.1 is aangegeven zijn niet-Daeb werkzaamheden bij een administratieve scheiding slechts toegestaan wanneer de minister vooraf heeft ingestemd met deze investeringen en door de gemeente een markttoets is doorlopen waarbij is nagegaan of andere partijen dan toegelaten instellingen bereid zijn de activiteiten te ontwikkelen. Op basis van deze instemming kan de toegelaten instelling een financiële doorrekening maken.

Voordat de niet-Daeb investering kan plaatsvinden zal de daadwerkelijke investering moeten worden goedgekeurd. Daartoe dient het WSW haar zienswijze op het plan te geven (WSW-toets) waarbij dient te worden meegewogen of het plan een risico vormt voor de Daeb en of het plan rendabel is. Ten aanzien van de financiering van niet-Daeb werkzaamheden is vervolgens het uitgangspunt dat deze extern moet plaatsvinden. Alleen wanneer door de toegelaten instelling is aangetoond dat externe financiering niet mogelijk is, kan overgegaan worden tot interne financiering vanuit een te vormen reserve (netto) verkoopopbrengsten vanuit de Daeb tak. De rente, het aflossingsschema en eventueel andere voorwaarden zullen daarbij marktconform moeten zijn. Daarnaast zal de groei van de omvang van de interne lening voor nieuwe werkzaamheden worden begrensd op een maximaal percentage van het balanstotaal (op marktwaarde). Gedacht wordt voornamelijk aan maximaal 1 a 2 %.

- Relevant voor de investeringsruimte in de Daeb-tak is dat de exploitatie in de Daeb-tak (respectievelijk toegelaten instelling in geval van een juridische splitsing) in versterkte mate belast zal worden met de betaling van de verhuurdersheffing en eventuele heffingen ten behoeve van saneringen. Het overgrote deel van de gereguleerde huurwoningen, waarover de verhuurdersheffing verschuldigd is, zal in de Daeb-tak blijven, terwijl de geliberaliseerde huurwoningen en – afhankelijk van onder meer afspraken met gemeenten en goedkeuring van de minister – mogelijk ook een deel van de te liberaliseren huurwoningen naar de niet-Daeb tak/woningvennootschap zullen overgaan, waar de last van de verhuurdersheffing veel beperkter zal zijn. Uitgangspunt van de scheiding c.q. splitsing is dat beide onderdelen zelfstandig levensvatbaar en financierbaar zijn. Bij de beoordeling van de startpositie van de splitsing is dit een belangrijk toetspunt. Bij de splitsing kan daarom vereist worden dat een aanzienlijk deel van de winsten in de niet-Daeb tak/woningvennootschap uitgekeerd dient te worden aan de Daeb-tak van de toegelaten instelling, zodat daar voor de Daeb-taken, het betalen van heffingen en het doen van Daeb-investeringen voldoende financiële ruimte beschikbaar blijft.
- De keuze of en, zo ja, in welke mate gebruik gemaakt wordt van de ruimte tot het onderbrengen van te liberaliseren huurwoningen in de niet-Daeb tak is in belangrijke mate lokaal maatwerk. Dit zal in nauw overleg tussen de toegelaten instelling, de huurdersorganisaties en de gemeente gezien moeten worden. Een voorstel tot facultatieve overheveling zal dan ook vergezeld dienen te gaan van zienswijzen van de gemeenten waarin de toegelaten instelling werkzaam is alsmede van zienswijzen van hun huurdersorganisaties. Bij het lokale maatwerk kan de hoeveelheid huurwoningen die in de gemeente en de regionale woningmarkt nodig is voor de huisvesting van de doelgroep van de toegelaten instelling(en) in die regio worden betrokken. De regering is van mening dat dit soort afwegingen primair op lokaal niveau tot stand moet komen. De minister zal vervolgens de voorstellen beoordelen. De

gemeentelijke zienswijze legt daarbij veel gewicht in de schaal, maar de financiële belangen van de toegelaten instelling en de levensvatbaarheid van beide bedrijfsonderdelen vormen ook essentiële toetspunten voor de minister.

- Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2012/2013, 32 769, nr. 7, pag. 51) is aangegeven kan er naar het oordeel van de regering binnen de bandbreedte van het EC-besluit wel een verlichting van de eisen worden doorgevoerd voor kleine toegelaten instellingen. In die nota is er daarbij vanuit gegaan dat toegelaten instellingen met minder dan 1.000 huurwoningen en een omzet in de niet-Daeb tak van minder dan 5% van de totale omzet, die geen dochters of andere deelnemingen hebben, aan een lichtere vorm van verantwoording gehouden zullen zijn. Als deze toegelaten instellingen alsnog te liberaliseren huurwoningen zouden willen verhuren als niet-Daeb huurwoningen, of voornemens zijn nieuwe investeringen te doen in niet-Daeb vastgoed, zullen zij alsnog aan alle administratieve eisen moeten voldoen om kruissubsidiëring te voorkomen. Op deze wijze kan de toename van de administratieve lastendruk voor kleine toegelaten instellingen beperkt blijven.

4. De wijzigingen ten aanzien van het toezicht en daarmee direct samenhangende wijzigingen

4.1 Inleiding

In het regeerakkoord is ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (hierna: ZBO's) opgenomen: "Niet alleen de bedrijfsvoering van ZBO's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de ZBO-vorm de meest geëigende is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
- in het publieke domein "agentschap, tenzij"
- als het een ZBO moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur."

De regering heeft, gelet hierop en op een aantal andere adviezen en ontwikkelingen, de instelling van een ZBO Financiële Autoriteit woningcorporaties heroverwogen. Hierop wordt in de paragrafen 4.2 en 4.3 ingegaan. De regering heeft bovendien, mede gezien het grote belang van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen, besloten voor te stellen om direct toezicht mogelijk te maken op met toegelaten instellingen verbonden ondernemingen die, in de regel op basis van leningen, over dergelijk vermogen beschikken. Hierop wordt in paragraaf 4.4 ingegaan.

Het totaal van mogelijke maatregelen en interventies dat hieruit resulteert, met inbegrip van enkele in deze novelle opgenomen voorstellen, wordt geschetst in paragraaf 4.5.

Als gevolg van haar conclusies en voorstellen over het toezicht heeft de regering zich tevens beraden op de positionering van het instrument van sanering van toegelaten instellingen, waarvoor nu het CFV verantwoordelijk is en ten aanzien waarvan in het wetsvoorstel is opgenomen dat genoemde autoriteit daarvoor verantwoordelijk zal worden. Hierop wordt in paragraaf 5 ingegaan.

4.2 De positionering van het toezicht

Bij het herbezien van de instelling van de voorgenomen Financiële Autoriteit woningcorporaties heeft de regering het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel betrokken, alsmede de rapportage van de Commissie Hoekstra.

De Commissie Hoekstra stelt over de ministeriële verantwoordelijkheid:

"Uitgangspunt is dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook

wanneer de uitvoering en/of besteding plaatsvindt door organisaties buiten het Rijk. Het toezicht door of namens de minister dient het doel van het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Als onderdeel van de invulling van artikel 22, tweede lid, van de Grondwet, is in de Woningwet bovendien bepaald dat de minister slechts instellingen toelaat die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Aan deze toelating, en het behouden van de toelating zijn bij en krachtens de Woningwet eisen gesteld. De minister is verantwoordelijk voor de handhaving van die eisen. De commissie concludeert dat een publiekrechtelijk gefundeerd overheidstoezicht onlosmakelijk verbonden is met de aan de toelating verbonden ministeriële verantwoordelijkheden.”

Verder constateert de Commissie Hoekstra in haar eindrapportage bij de casusanalyse van de probleemgevallen in de afgelopen jaren dat de problemen bij toegelaten instellingen veelal meerdere terreinen beslaan, waarbij problemen op het terrein van de financiën regelmatig samenlopen met of voorafgegaan zijn door problemen op het terrein van de governance, integriteit of rechtmatigheid binnen de toegelaten instelling. Governance-, integriteits- of rechtmatigheidsproblemen kunnen zowel op het financiële als het volkshuisvestelijke terrein spelen. De commissie constateert dat het toezicht op deze elementen te veel gebaseerd is geweest op de jaarverslaglegging en accountantsverklaringen en dat er te weinig sprake is geweest van een indringend on-site toezicht. Ook de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders is onvoldoende geweest. Dit gold ook voor de uitwisseling van gegevens tussen de toezichthouders en het WSW. De Commissie Hoekstra adviseert dat het financiële toezicht onafhankelijk moet zijn en los van het dagelijkse beleid moet staan. Dat toezicht moet ook delen van de governance, integriteits- en rechtmatigheidsaspecten op het financiële terrein omvatten. Volgens de commissie kan dit, gegeven de strekking van het wetsvoorstel, in het huidige ZBO (het CFV) plaatsvinden, waarbij wel een inhoudelijke aanscherping van dit toezicht gewenst is (naar een meer indringend financieel toezicht). Om de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven, zou er op het ministerie een onafhankelijke toezichtafdeling op het ZBO dienen te zijn. De commissie onderschrijft verder de huidige positionering van het volkshuisvestelijke toezicht bij de minister. Wel vindt zij dat de wijze waarop dat toezicht is vormgegeven op onderdelen aanpassing behoeft. Een beleidskader volkshuisvesting zou de transparantie van het toezicht versterken en ook het toetsingskader dienen te zijn voor het ministeriële oordeel over de prestaties van de toegelaten instellingen. Wat betreft deze toezichttaken is de commissie van mening dat deze belegd moeten worden bij een inspectie die zelfstandig en onafhankelijk van de beleidsdirectie opereert.

Verder adviseert de Commissie Hoekstra om te komen tot de instelling van een aparte saneringsorganisatie die de taken bij interventie (sanering) overneemt van zowel het WSW als het CFV. Deze CFV-functie moet in de visie van de commissie nauwer verbonden worden met de borgingsverantwoordelijkheid van het WSW en de daarmee samenhangende financiële verantwoordelijkheden. Omdat het WSW op deze manier en vanwege de nauwe verwevenheid tussen sanering en borging een belangrijke rol speelt in de financiële toezichtketen, moet in de ogen van de commissie het toezicht op het WSW vanuit het Rijk strakker worden ingericht. Daarnaast adviseert de commissie het volkshuisvestelijke toezicht in zijn huidige vorm bij de minister te laten.

Specifieke aandacht vraagt in dit geheel de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen (CFV, minister, WSW en saneringsinstelling). Deze dient verbeterd te worden.

De regering heeft in het licht van het regeerakkoord de eindrapportage van de Commissie Hoekstra bezien (Kamerstukken II 2012/2013, 29 453, nr. 303). Zij heeft daarbij de huidige praktijk betrokken met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid en het overleg met de Tweede Kamer waarbij deze de minister regelmatig aanspreekt op de problemen bij toegelaten instellingen en het in dat kader uitgevoerde externe toezicht. Zij heeft nogmaals het advies van de Raad van

State over het voorgestelde toezichtarrangement beschouwd, om ten behoeve van het toezicht, in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, geen ZBO te creëren.

In het licht van de huidige praktijk, de rapporten en de adviezen komt de regering tot de volgende uitgangspunten voor de positionering van de externe toezichtfunctie op toegelaten instellingen:

- Gezien het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel, het door de Commissie Hoekstra geformuleerde uitgangspunt voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de huidige praktijk op dit gebied, in combinatie met het gestelde in het regeerakkoord, is het gewenst dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het externe toezicht (volkshuisvestelijk en financieel) ten volle wordt gewaarborgd.
- Het toezicht dient los van de beleidsfunctie te opereren. Dit moet gelden voor zowel het financiële als het volkshuisvestelijke toezicht.
- De beide vormen van toezicht hebben elk hun specifieke karakter en dienen elk goed tot hun recht te komen. De beide vormen van toezicht zullen derhalve gescheiden blijven.
- Wel zal gegeven de raakvlakken en mogelijkheden tot efficiencyverbeteringen onder de verantwoordelijkheid van de minister zorggedragen worden voor een optimale informatie-uitwisseling en samenwerking tussen beide toezichtfuncties.
- De toezicht- en saneringsfunctie worden gescheiden van elkaar vormgegeven en komen bij verschillende organisaties te liggen.
- Vanuit beide toezichtfuncties dient een goede informatie-uitwisseling en afstemming met het WSW geregeld te worden.

4.3 De organisatie en vormgeving van het toezicht

4.3.1 Organisatie

In het licht van deze uitgangspunten, stelt de regering voor om te regelen dat het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht op de toegelaten instellingen wordt ondergebracht in onafhankelijk van het beleid opererende diensten onder ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals ook in de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 2 december 2013 (Kamerstukken II 2013/2014, 29 453, nr. 338) is aangegeven, zullen de diverse vormen van toezicht (financieel en volkshuisvestelijk) op een dusdanige wijze worden uitgewerkt dat het specifieke karakter van zowel het financiële toezicht als het volkshuisvestelijke toezicht goed tot zijn recht kan komen, waarbij deze aandachtsvelden wel gescheiden zullen blijven, maar de samenwerking wordt bevorderd. In deze novelle is daarom een artikellid opgenomen waarin geregeld wordt dat de minister het financiële toezicht en het volkshuisvestelijke toezicht onafhankelijk van elkaar en van het beleid en de beleidsuitvoering zal vormgeven. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Verhoeven/Visser (Kamerstukken II 2013/2014, 29 453, nr. 342)

De financieel toezichthouder en de volkshuisvestelijke toezichthouder zijn gericht op verschillende aspecten van het functioneren van toegelaten instellingen en hebben hierin een eigen gescheiden verantwoordelijkheid en afwegingskaders. Waar bij het financiële toezicht ook volkshuisvestelijke aspecten geraakt worden, zal de financieel toezichthouder de volkshuisvestelijke toezichthouder raadplegen en vice versa. Veelal zullen beide toezichtaspecten in hun aard aanvullend zijn en niet conflicterend. Bij AMvB en in mandaatbesluiten kunnen hier nadere regels voor gesteld worden. In deze novelle worden wetstechnisch de toezichttaken van de in het wetsvoorstel beoogde Financiële Autoriteit woningcorporaties één op één overgeheveld naar de minister.

Ten aanzien van de organisatorische ophanging is het voornemen het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht geen onderdeel te maken van een directoraat-generaal dat tevens verantwoordelijk is voor de beleidsvorming voor toegelaten instellingen. Beleid en financieel en volkshuisvestelijk toezicht zullen organisatorisch volstrekt van elkaar gescheiden zijn.

Met het oog op de scheiding van het beleid en het volkshuisvestelijke toezicht is met ingang van 1

januari 2014 het volkshuisvestelijke toezicht ondergebracht in een uitvoerende dienst bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Ten aanzien van de programmering en de werkwijze van de financieel toezichthouder zal, binnen de voor het financiële toezicht van kracht zijnde wet- en regelgeving, de toezichtdienst zijn eigen werkwijze en jaarprogramma kunnen formuleren op een wijze die vergelijkbaar is met de manier waarop departementale inspecties dat nu ook doen. Daarbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd in de brief van de minister van Financiën van 27 november 2013 over financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen (Kamerstukken II 2013/2014, 33 822, nr. 1).

De verhouding van de minister tot de financieel toezichthouder wordt bepaald door de scheiding van beleid en toezicht, en door de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van politieke oordeelsvorming. Dat betekent dat het beleid de kaders stelt, waarbinnen de toezichthouder de toezichtrelatie onderhoudt met de individuele toegelaten instellingen, en de minister op afstand blijft van de oordeelsvorming in individuele gevallen en het optreden van de toezichthouder in individuele gevallen.

De (medewerkers van de) financiële en de volkshuisvestelijke toezichtsdiensten zullen op grond van artikel 93 worden aangewezen als ambtenaren die met het toezicht zijn belast. Dit betekent dat zij daarbij gebruik kunnen maken van de toezichtsbevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen of medewerking af te dwingen.

Het transitiepad voor deze wijziging van de organisatorische plaatsing van het financiële toezicht, zal zodanig worden vormgegeven, dat de continuïteit en kwaliteit van dat toezicht tijdens (en na) de transitie maximaal gegarandeerd is. Dit geldt ook voor de versterkingen/wijzigingen in het toezicht die op dit moment bij het CFV en het ministerie in gang gezet zijn naar aanleiding van de toezichtervaringen in de afgelopen jaren. Deze versterkingen/wijzigingen zullen met kracht worden voortgezet en verder uitgebouwd in aanloop naar de nieuwe voorziene departementale organisatie. Uitgangspunt voor het in gang gezette traject is behoud en verdere ontwikkeling van de bij het ministerie en het CFV opgebouwde expertise.

De regering acht het gewenst dat deze transitie zo geruisloos en soepel mogelijk plaatsvindt. In dat kader zal het personeel van het CFV dat is belast met het toezicht ook de mogelijkheid geboden worden om over te gaan naar de financiële toezichtorganisatie van het ministerie.

Ten aanzien van de bekostiging van de diensten die belast worden met het toezicht is het uitgangspunt, evenals in de huidige situatie van het CFV, dat onder toezicht staande instellingen bijdragen aan de kosten van het toezicht. Het toezicht vormt immers een essentieel element in het door de rijksoverheid gefaciliteerde solidariteitsstelsel.

4.3.2 Uitvoering

Uit de problemen rond de toegelaten instelling Vestia is onder meer gebleken dat de sector, maar uiteindelijk ook het Rijk, bovenmatige financiële en volkshuisvestelijke risico's loopt als toegelaten instellingen in financiële problemen komen. De regering heeft dan ook in reactie op het rapport van de Commissie Hoekstra de aanbeveling onderschreven om te komen tot een verandering in de wijze van uitvoering van het (financiële) toezicht. Daarbij gaat het om een verandering van administratief toezicht naar een actief toezicht, ook 'on site', waarbij de inrichting van de organisatie en het risicomanagement betrokken worden. Dit dient te worden gekoppeld aan een meer risicogerichte benadering, met een risicoverkenning vooraf, op sectorniveau en bij bepaalde instellingen, en met scenarioanalyses om de omvang van de risico's te kunnen inschatten. Het CFV heeft inmiddels een omslag gemaakt naar risicogericht financieel toezicht. Het richt zich nu op signalen (risico's) die uit een analyse van meerdere onderwerpen naar voren kunnen komen, zoals de kwaliteit van financiële verantwoording, financieel risicobeheer, liquiditeit, solvabiliteit, en de

verhouding tussen werkzaamheden en draagkracht.

4.4 Direct toezicht op met toegelaten instellingen verbonden ondernemingen

In de huidige praktijk zijn tal van dochterondernemingen van toegelaten instellingen werkzaam of mede werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting. Het gaat vaak om omvangrijke projecten met een soms sterk commerciële inslag, die als regel worden gefinancierd door middel van leningen van de moederonderneming, en dus met maatschappelijk bestemd vermogen. Er zijn soms forse verliezen op dergelijke projecten geleden, die blijvende gevolgen hebben voor de sector van toegelaten instellingen en het kunnen inzetten van maatschappelijk bestemd vermogen voor de doelen waarvoor dat in de eerste plaats is bestemd.

Ingrijpen bij dochterondernemingen is nu, en op grond van het wetsvoorstel, slechts mogelijk via maatregelen die op de toegelaten instelling zijn gericht. Dit houdt in dat de toegelaten instelling op haar beurt feitelijk bij haar dochteronderneming dient in te grijpen.

Dit is op zichzelf in de verhouding tussen moeder- en dochterondernemingen de gebruikelijke gang van zaken. In verhouding tot de soms grote risico's die buiten toegelaten instellingen worden gelopen bij het inzetten van hun vermogen en de dienovereenkomstige mogelijke – en soms werkelijkheid geworden – schade aan het belang van de volkshuisvesting is deze vorm van indirect toezicht echter een te zwak instrument. De reikwijdte en de intensiteit van het ministeriële toezicht dient in een juiste verhouding te staan tot de financiële risico's die uiteindelijk de toegelaten instelling loopt en het belang van de volkshuisvesting. In het meergenoemde akkoord van het kabinet met Aedes is in zijn algemeenheid het belang van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen onderstreept.

De regering stelt daarom met deze novelle voor bepaalde met de toegelaten instelling verbonden ondernemingen – daartoe gedefinieerd als afhankelijke ondernemingen – onder direct toezicht van de minister te brengen. Dat betekent dat jegens die ondernemingen dezelfde sancties kunnen worden toegepast als jegens toegelaten instellingen. Dat directe toezicht geldt indien en zolang de toegelaten instelling de meerderheid van de aandelen van de verbonden onderneming bezit. Zoals hiervoor al aangegeven, zal de toezichthouder niet toestaan dat het meerderheidsaandeel wordt opgegeven, zolang het in de dochter aanwezige maatschappelijk bestemde vermogen bepaalde drempels overschrijdt (in termen van het eigen balanstotaal, dan wel het balanstotaal van de dochter). Langs deze weg kan ook worden voorkomen dat er sprake is van verlies van het van de toegelaten instelling afgesplitste vermogen.

4.5 Maatregelen en interventies

Wanneer er zich problemen bij een toegelaten instelling voor (dreigen te) doen zal er door de toezichthouder kunnen worden ingegrepen. Het wetsvoorstel en deze novelle bieden verschillende waarborgen die moeten voorkomen dat er (financiële) problemen ontstaan. Het gaat daarbij onder meer om de volgende elementen:

- Investerings van meer dan € 3 mln. moeten vooraf voor goedkeuring aan de raad van toezicht worden voorgelegd (artikel 26). Daarnaast moeten investeringen die een bij AMvB en ministeriële regeling te bepalen bedrag te boven gaan voorafgaand aan de minister worden voorgelegd (artikel 27).
- In artikel 29 is opgenomen dat een toegelaten instelling verplicht is te melden dat zij in zodanige problemen is dat de middelen ontbreken om haar werkzaamheden voort te zetten. De toegelaten instelling is op basis van dat artikel verplicht een plan voor financiële sanering op te stellen. Wanneer het bestuur welbewust nalaat informatie te verstrekken waarvan het had moeten weten dat deze relevant is voor besluitvorming door de minister of de raad van toezicht kan dit een strafbaar feit opleveren op grond van de Wet op de economische delicten (het nieuw voorgestelde artikel 29a) (zie nader de artikelsgewijze toelichting).

- Daarnaast worden er bij AMvB op grond van artikel 55a, eerste lid, regels gesteld aan de instellingen waar de toegelaten instelling financiële middelen kan aantrekken.
- Ten slotte worden er op grond van artikel 55a, derde lid, bij of krachtens AMvB regels gesteld aan het reglement financieel beheer dat de toegelaten instelling dient op te stellen. Dit reglement dient tevens een structuur te bevatten hoe er zal worden gehandeld wanneer de toegelaten instelling in financiële problemen komt of dreigt te komen. Daarbij zullen eisen worden gesteld aan de verplichtingen die de toegelaten instelling mag aangaan (bijvoorbeeld ten aanzien van onderpand voor Daeb-vastgoed, contracten naar Nederlands recht, etc.). De financieel toezichthouder zal deze structuur betrekken bij de beoordeling van financiële risico's.

Deze maatregelen nemen niet weg dat er zich in concrete situaties problemen kunnen voordoen. Signalen daarvoor kunnen op verschillende manieren binnenkomen. Op grond van artikel 31, vierde lid, dient de raad van toezicht de minister – in bij AMvB te bepalen gevallen – te informeren over de uitoefening van zijn taak. Daartoe wordt ook het ontstaan van financiële problemen gerekend. Daarnaast kan ook het WSW dreigende financiële problemen signaleren. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de rol van het WSW bij sanering. Bij AMvB en in de achtervangovereenkomst zullen regels worden gesteld aan de (tijds) signalering door het WSW. Ten slotte zullen ook signalen naar voren komen vanuit de toezichthouders (financieel en volkshuisvestelijk). Zoals boven geschetst heeft het CFV inmiddels een omslag gemaakt naar een meer risicogericht toezicht dat ook niet is beperkt tot de (eenmalige) beoordeling van de jaarstukken. De wijze waarop het CFV het financiële toezicht inmiddels heeft vormgegeven – zoals ook beschreven in de beleidsregels van het CFV - zal met de overgang van het financiële toezicht naar een dienst onder ministeriële verantwoordelijkheid met kracht worden voortgezet. Het toezicht wordt uitgeoefend door de minister die, zoals boven geschetst, zijn bevoegdheden zal mandateren aan de financieel en volkshuisvestelijke toezichthouder. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/2011, 32 769, nr. 3, paragraaf 14) heeft de minister verschillende mogelijkheden om in te grijpen. Zo kan de minister een toegelaten instelling een aanwijzing geven om handelingen te verrichten of na te laten (artikel 61d). Daar kan een last onder dwangsom aan worden gekoppeld om nakoming van de aanwijzing af te dwingen.

Daarnaast kan de minister op grond van artikel 61g, eerste lid, bepalen dat een toegelaten instelling aangegeven handelingen slechts kan verrichten na goedkeuring van een of meer door hem aangewezen personen. Ook kan de minister bepalen dat, indien een toegelaten instelling niet voldoet aan een aanwijzing om een plan op te stellen, één of meer door hem aangewezen personen dat plan opstellen.

Met deze novelle wordt voorgesteld de interventiemogelijkheden op de volgende punten uit te breiden:

- Er wordt via een uitbreiding van artikel 61g bepaald dat de minister een persoon of instantie kan aanwijzen die een plan opstelt wanneer de toegelaten instelling nalatig is een structuur op te stellen hoe te handelen bij (dreigende) financiële problemen.
- De mogelijkheden om maatregelen te nemen worden uitgebreid tot dochterondernemingen van de toegelaten instelling, waaronder de bij een juridische scheiding ontstane woningvennootschappen, voor zover de toegelaten instelling nog de meerderheid van de aandelen in de dochteronderneming bezit.

Indien een toegelaten instelling ernstige schade toebrengt aan de volkshuisvesting en er redelijkerwijs geen verbetering te voorzien is, en ook andere maatregelen niet doeltreffender zijn, kan de minister de rechtbank verzoeken om de toegelaten instelling onder bewind te stellen. Ten slotte kan de minister op grond van artikel 19, vierde lid, de toelating van een toegelaten instelling intrekken. De intrekking van de toelating is, met name gezien de daarmee onverbreeklijk verbonden ontbinding van de rechtspersoon, de zwaarst mogelijke maatregel tegen toegelaten instellingen. Intrekking zou aan de orde kunnen zijn wanneer andere maatregelen, zoals het aanwijzen van een toezichthouder of een onderbewindstelling door de rechtbank, geen soelaas

(meer) bieden en ook een sanering van de toegelaten instelling – gericht op voortzetting van haar Daeb-werkzaamheden – geen uitkomst meer biedt, dan wel gegeven het te beschermen volkshuisvestelijke belang niet aan de orde is.

5. Sanering van toegelaten instellingen

5.1 Het mandateren van de saneringstaak aan het WSW

De regering wil de sanering van toegelaten instellingen, die nu nog door het CFV wordt uitgevoerd, anders vormgeven, en daarbij de verantwoordelijkheid voor sanering geheel onder ministeriële verantwoordelijkheid brengen. De saneringstaak van het CFV wordt daarmee beëindigd. Dit is in het licht van de met deze novelle voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de inrichting van het financiële toezicht een logische maatregel. Het is immers niet doelmatig om uitsluitend ter uitvoering van de sanering een ZBO in stand te houden. Deze lijn sluit bovendien aan bij de gedachten in het rapport van de Commissie Hoekstra om te komen tot de instelling van een aparte saneringsorganisatie die de taken bij interventie (sanering) overneemt van zowel het WSW als het CFV. De saneringsfunctie kan voor een belangrijk deel worden uitgevoerd door het WSW, wat aansluit bij het vanuit zijn borgingsfunctie kunnen beoordelen in welke gevallen vanuit financieel oogpunt een sanering noodzakelijk is. Deze uitvoering, waaronder mede begrepen het bij toegelaten instellingen heffen van de noodzakelijke middelen, kan door middel van een mandaatbesluit van de minister bij het WSW worden belegd. Daar hoort echter ook bij dat het toezicht op het WSW vanwege de uitvoering van de sanering vanuit het Rijk strakker zal moeten worden ingericht met het oog op diens zwaardere rol in het stelsel van toezicht, disciplinerende en sanering van toegelaten instellingen.

Met het oog op de consistentie in het functioneren van de financieel toezichthouder en het WSW en het volledig publieke karakter van sanering acht de regering het dan ook gewenst als onderdeel van het mandaatbesluit regels te kunnen stellen aan de wijze waarop het WSW zijn disciplinerende rol jegens toegelaten instellingen, gericht op het voorkomen van sanering, vormgeeft.

In deze novelle is vastgelegd dat bij een mandaat van de uitvoering van de sanering als hiervoor geschetst het WSW er voor dient te zorgen dat zijn borgingswerkzaamheden en zijn saneringswerkzaamheden onafhankelijk van elkaar dienen te worden uitgevoerd. Tegelijkertijd zullen die werkzaamheden voldoende op elkaar dienen aan te sluiten. Hiermee wordt bedoeld op de zogenoemde naadloze aansluiting. Door het samenbrengen van die werkzaamheden in één organisatie kan bij die organisatie de verantwoordelijkheid voor een goede naadloze aansluiting daartussen worden neergelegd. Deze novelle voorziet daarin. Het belang van die aansluiting wordt daarmee onderstreept.

De minister zal mede in zijn hoedanigheid van mandans toezien op de naleving van deze voorwaarden. In deze novelle wordt daarnaast voorgesteld dat het WSW zijn statuten, voor zover betrekking hebbend op zijn saneringsrol, niet kan wijzigen dan na instemming van de minister. Verder wordt voorgesteld enkele artikelen van de Comptabiliteitswet 2001, die betrekking hebben op het toezicht dat de verschillende ministers kunnen uitoefenen ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak, van overeenkomstige toepassing te verklaren op de aan het WSW te mandateren saneringstaak. Die gemandateerde taak is goed met een wettelijke taak vergelijkbaar, omdat ook zij wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij de wet ingestelde heffing. Dat toezicht houdt in dat de minister kennis zal kunnen nemen van een aantal bescheiden van het WSW, en daarover nadere inlichtingen bij het WSW kan inwinnen. Tevens is voorzien in dienovereenkomstige bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer.

Door de sanering aldus vorm te geven, waarbij het WSW deze daartoe gemandateerd door de minister uitvoert, kan er beter zorg gedragen worden voor een naadloze aansluiting tussen borging

en sanering, wordt daadwerkelijk gekomen tot vermindering van het aantal ZBO-en en wordt gestalte gegeven aan voldoende toezicht op het WSW voor zover het zijn saneringsrol betreft.

Bovenstaande lijn past ook binnen de afspraken met Aedes van 28 augustus 2013 waar de afspraak is gemaakt om als uitkomst van een bredere verkenning om het financiële toezicht en het markttoezicht op toegelaten instellingen te versterken, het WSW een grotere verantwoordelijkheid te geven bij de sanering van toegelaten instellingen, onder de randvoorwaarde dat de risico's voor de overheid niet toenemen.

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en deze novelle wordt het CFV opgeheven en gaan de vermogensbestanddelen van het CFV onder algemene titel over naar het Rijk. Daartoe is in deze novelle voorzien in een overgangsregeling.

5.2 Overige wijzigingen met betrekking tot de sanering

Op grond van artikel 29 dient de toegelaten instelling onverwijld een plan op te stellen voor financiële sanering wanneer de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden voort te zetten. De voorwaarden waaronder saneringssteun kan worden aangevraagd en toegekend zullen bij AMvB worden ingevuld, zoals deze thans zijn opgenomen in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en zijn vastgelegd in de beleidsregels van het CFV. Uitgangspunt is dat de sanering is gericht op de voortzetting van de Daeb-werkzaamheden, voor zover het belang van de volkshuisvesting zo'n sanering wenselijk maakt. Daartoe zal het WSW advies vragen aan zowel de financieel als de volkshuisvestelijke toezichthouder. Het saneringsplan dient de maatregelen te bevatten die de toegelaten instelling zelf, al dan niet in samenwerking met anderen, kan nemen om de financiële positie te verbeteren. Daarnaast zal het plan de maatregelen moeten bevatten om onaanvaardbare risico's weg te nemen. Voorafgaand aan de daadwerkelijke sanering kan de minister via een aanwijzing maatregelen nemen om de financiële schade te beperken, bijvoorbeeld door een verplichting om vastgoed af te stoten. Het wetsvoorstel regelt al dat de minister, wanneer de toegelaten instelling in gebreke blijft een saneringsplan op te stellen, een persoon of instantie kan aanwijzen die dat plan opstelt. Wanneer daartoe wordt overgegaan kan deze persoon of instantie daarbij ook de mogelijkheid betrekken om het Daeb-vastgoed geheel of gedeeltelijk af te stoten naar andere toegelaten instellingen met het oog op het verzekeren van de voortzetting van de Daeb-werkzaamheden. De eerder genoemde structuur die aangeeft hoe er zal worden gehandeld wanneer de toegelaten instelling in financiële problemen dreigt te komen, en de administratieve scheiding tussen Daeb en niet-Daeb zijn daarbij behulpzaam. In deze novelle wordt voorgesteld artikel 58 zodanig te wijzigen dat daarin beter tot uitdrukking komt dat de saneringssteun ook ingezet kan worden voor voortzetting van Daeb-werkzaamheden door een andere toegelaten instelling.

6. Samenwerking tussen toegelaten instellingen

De voorstellen die in de paragrafen 3 en 4 zijn toegelicht, leiden er via verschillende invalshoeken toe dat er meer regels komen ten aanzien van de rechtspersonen en vennootschappen die met toegelaten instellingen verbonden zijn. In paragraaf 3 is sprake van de zogenoemde woningvennootschappen, die bij een juridische scheiding worden opgericht. De rechtspersonen en vennootschappen op welke de minister toezicht zal moeten uitoefenen, worden in deze novelle aangeduid als afhankelijke ondernemingen. Om dit beeld volledig te maken, stelt de regering voor om enkele nu al toegestane vormen van samenwerking tussen toegelaten instellingen wettelijk te verankeren.

Het is toegelaten instellingen toegestaan om onderlinge samenwerkingsverbanden aan te gaan door middel van het oprichten van vennootschappen onder firma (VOF's) of commanditaire vennootschappen (CV's). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een gezamenlijke organisatie voor

woonruimteverdeling, een gezamenlijke organisatie voor onderhoud of beheer maar het kan ook gaan om collegiale steunverlening voor investeringsprojecten die in een CV worden uitgevoerd en waar de steunverlenende toegelaten instelling de stille vennoot in die CV is. Deze VOF of CV zal geen andere werkzaamheden mogen uitvoeren dan de werkzaamheden die de toegelaten instellingen zelf mogen uitvoeren. Omdat een VOF of CV geen rechtspersoonlijkheid heeft, er sprake is van een bij de wet geregelde samenwerkingsvorm en de VOF en CV financieel transparant zijn (financiële resultaten uit de VOF en CV worden direct toegerekend aan de deelnemende toegelaten instellingen), kan staatssteun voor de in die VOF of CV uitgevoerde Daeb-werkzaamheden ter beschikking komen. Voordeel van de samenwerkingsvorm van de VOF en CV is dat de eventueel daarin onder te brengen onroerende zaken gefinancierd kunnen blijven worden met WSW-borging.

Uiteraard is het de toegelaten instelling ook toegestaan daarnaast tijdelijke samenwerkingsovereenkomsten met andere partijen aan te gaan, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe wijken (bijvoorbeeld de planontwikkeling). De verantwoordelijkheid en het financiële risico van de toegelaten instelling is dan echter alleen gelegen in het te ontwikkelen Daeb-vastgoed.

7. Marktverstoring en concentratie op kerntaken

Zoals in het voorgaande is geschetst is het in alle gevallen van belang om toe te zien op voorkomen van marktverstoring, verlies van maatschappelijk bestemd vermogen en concentratie op kerntaken van toegelaten instellingen. Dit is ook in de afspraken tussen Aedes en het kabinet verankerd.

Het samenstel aan maatregelen in het wetsvoorstel en deze novelle zoals deze in de voorgaande hoofdstukken is geschetst maakt dat met de inwerkingtreding daarvan invulling aan die afspraken kan worden gegeven.

Door de scheiding tussen Daeb-werkzaamheden en overige werkzaamheden wordt in de eerste plaats verzekerd dat de kerntaak van toegelaten instellingen ligt bij de uitvoering van Daeb-werkzaamheden.

De controle op de administratieve scheiding en controle op overcompensatie door de financieel toezichthouder maakt dat er niet meer compensatie wordt ingezet dan noodzakelijk en dat er geen sprake is van kruissubsidie. Dit zorgt er voor dat er geen marktverstoring plaatsvindt en dat de niet-Daeb tak onder gelijke omstandigheden als de marktpartijen zal moeten opereren. Daarnaast verkleint een aantal maatregelen de kans op verlies van maatschappelijk bestemd vermogen. Behalve een marktconforme lening die bij de start van de administratieve c.q. juridische scheiding ontstaat is het voor de Daeb-tak van de toegelaten instelling niet mogelijk om vreemd vermogen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van niet-Daeb werkzaamheden. Verder zal er sprake zijn van rechtstreeks toezicht van de minister op bestaande dochters c.q. de juridisch af te splitsen dochter voor zover de toegelaten instelling nog de meerderheid van de aandelen bezit. De financieel toezichthouder ziet er op toe dat de lening tijdig wordt afgelost.

Waar het gaat om investeringen door de niet-Daeb tak van de administratief gescheiden toegelaten instelling is een beperkt palet aan werkzaamheden toegestaan. De toegelaten instelling kan daar pas toe overgaan indien gebleken is dat er geen andere marktpartijen zijn die de voorgenomen niet-Daeb werkzaamheden zouden willen uitvoeren. Dit moet ook blijken uit een verklaring van de gemeente waaruit ook blijkt dat andere partijen in de gelegenheid zijn gesteld de werkzaamheden uit te voeren. Deze partijen hebben ook de gelegenheid hun zienswijze desgewenst aan de minister kenbaar te maken zodat die zienswijze kan worden betrokken bij de beoordeling van de voorgenomen werkzaamheden.

Dit neemt niet weg dat er partijen kunnen zijn die ondanks bovengenoemde maatregelen van oordeel zijn dat er door de toegelaten instelling zodanig is gehandeld dat er sprake is van marktverstoring. Voor zowel investeringen door de toegelaten instelling (zowel Daeb- als niet-Daeb werkzaamheden) als investeringen door de woningvennootschap, als de bestaande deelnemingen van toegelaten instellingen geldt dat zij opereren in een markt waarbij ook andere aanbieders

actief zijn. Dit maakt ook dat de bij wet opgedragen Daeb-taak voor toegelaten instellingen aan strikte voorwaarden is gebonden. De ACM ziet op grond van de MW toe op de naleving van de regels die verband houden met markttoezicht. Het gaat daarbij dan bijvoorbeeld om een verbod om te komen tot mededingingsafspraken of misbruik van economische machtsposities. De ACM kan in voorkomende gevallen ook zelf maatregelen nemen en sancties opleggen. Ten slotte kan de minister van Economische Zaken, al dan niet op verzoek van andere ministers, de ACM opdragen een rapportage uit te brengen over de effecten voor de mededinging van geldende regelgeving of van een geldend besluit.

Zoals door de regering ook is onderstreept in de memorie van toelichting bij de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Kamerstukken II 2012/2013, 33 622, nr. 3) is goed en slagvaardig markttoezicht een noodzakelijke voorwaarde voor het tot stand laten komen en bewaken van goed werkende markten met gezonde concurrentie. Daarin is gesteld:

"Goed werkende markten leiden tot uitkomsten die in het belang zijn van consumenten en bedrijven. Door concurrentie worden bedrijven geprikkeld te innoveren, geen schaarse middelen te verspillen bij de productie van goederen en diensten en datgene aan te bieden waar consumenten behoefte aan hebben. Concurrentie is een belangrijk middel om te komen tot welvaart en economische groei. Eerlijke concurrentieverhoudingen, toegang tot markten en bescherming van consumenten zorgen voor bedrijvigheid, omdat bedrijven op een gelijk speelveld met elkaar concurreren en consumenten er van op aan kunnen dat ze waar krijgen voor hun geld. Daarmee zijn veel publieke belangen gemoed, zoals gelijke markttoegang, betaalbaarheid, voldoende investeringen in infrastructuur, leveringszekerheid, geen misbruik van machtsposities, geen prijsafspraken die het belang van consumenten schaden en transparante keuze-informatie voor consumenten".

Op de (woning)markt waar toegelaten instellingen opereren komen veel van bovengenoemde elementen samen hetgeen de noodzaak van maatregelen in het wetsvoorstel en deze novelle onderstreept.

8. De versterking van de rol van de gemeente

8.1 Algemeen

In het regeerakkoord is ten aanzien van de rol van gemeenten het volgende opgenomen: "Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten. Gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners krijgen extra bevoegdheden. De schaal van een woningbouwcorporatie moet in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak." De regering wil invulling aan dit voornemen geven door de positie van gemeenten te versterken waar het gaat om de bijdrage die toegelaten instellingen moeten leveren aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een vergroting van de mogelijkheden van gemeenten om informatie op te vragen, een betere aansluiting tussen het gemeentelijke begrotingsproces en de aanlevering van informatie door de toegelaten instelling en een grotere rol voor gemeenten waar het gaat om de wenselijkheid van niet- Daeb investeringen en de invulling van de regionale schaal waarop de toegelaten instelling actief is. Uiteindelijk is het wenselijk dat dit uitmondt in prestatieafspraken tussen de toegelaten instelling en de gemeenten waarbij elementen als de omvang van de kernvoorraad, de gewenste kwaliteit van de voorraad, de beschikbaarheid voor bepaalde (inkomens)groepen en de gewenste verdeling tussen de Daeb en niet Daeb tak ook nadrukkelijk aan de orde kunnen komen. In deze paragraaf wordt het samenspel tussen gemeenten en toegelaten instellingen geschetst en verder uitgewerkt. Daarbij wordt gestart met een schets van het advies van de Commissie Dekker. In het kader van deze passage in het regeerakkoord heeft de VNG een commissie ingesteld die de VNG heeft geadviseerd over de uitwerking van deze sturingsrelatie. Het advies van de commissie, vernoemd naar haar voorzitter mevrouw Sybilla Dekker, is in april 2013 verschenen (Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij, Wederkerig en verplichtend).

8.2 Hoofdpunten van het advies

De commissie komt tot de conclusie dat zij geen voorstander is van een formele, hiërarchische relatie tussen gemeente en toegelaten instelling. De verantwoordelijkheid voor het eigen beleid behoort bij de toegelaten instelling te blijven liggen, met een sanctionerende beoordeling bij de externe toezichthouder. Door de commissie wordt geadviseerd de aansturing te regelen via het tot stand komen van prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en toegelaten instellingen en het opheffen van de vrijblijvendheid in de wederzijdse prestatieafspraken. Voorafgaand aan het maken van de prestatieafspraken dient de toegelaten instelling voor 1 juli voorafgaand aan een begrotingsjaar een meerjarig overzicht van voorgenomen werkzaamheden te verstrekken, zodat het maken van de prestatieafspraken afgestemd kan worden met het gemeentelijke begrotingsproces. Daarbij dient er een verplichting voor de gemeente te komen dat ze beschikt over een actuele woonvisie, opdat de toegelaten instelling zicht heeft op de woonwensen van de gemeente. Onderdeel van de prestatieafspraken maakt ook uit de borging die de gemeente in de achtervangpositie verstrekt bij de financiering van leningen die de toegelaten instellingen aantrekken. De positie van huurdersorganisaties bij de opstelling van de woonvisie door de gemeente en de te maken prestatieafspraken zou versterkt moeten worden.

Verder adviseert de commissie om, met medewerking van de minister, een arbitrageorgaan te laten instellen door de VNG en Aedes, dat binnen een termijn van drie maanden bindende uitspraken moet doen als gemeente en toegelaten instellingen geen overeenstemming zouden bereiken over de te maken prestatieafspraken. Bij deze arbitrage zou ook de zienswijze van de huurdersorganisatie een rol moeten spelen.

De minister zou zich vanuit zijn toezichthoudende rol actiever moeten opstellen en zich een oordeel dienen te vormen over alle toegelaten instellingen over de wijze waarop zij uitvoering geven aan de noodzakelijke afstemming met de gemeente. Ook moet de gemeente het recht krijgen op informatie over de financiële beoordelingen door de toezichthouder en het WSW, alsmede op inzicht in de investeringscapaciteit van de toegelaten instelling.

Als laatste adviseert de commissie dat toegelaten instellingen naast hun kerntaken ook hun taken kunnen uitvoeren die verband houden met de noodzakelijke en ook door de gemeente gewenste leefbaarheid in wijken.

De regering constateert dat de VNG de hoofdlijnen van het advies heeft onderschreven. De regering hecht er dan ook aan deze lijn in de Woningwet te verankeren. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet wat betreft de inzet van het Regeerakkoord om de rol van de gemeente richting toegelaten instellingen te versterken.

8.3 Reactie van de regering en uitwerking

Allereerst kan de regering zich vinden in het adviesonderdeel dat de verantwoordelijkheid voor het eigen beleid, binnen goede afspraken met de gemeente, bij de toegelaten instelling dient te blijven met een sanctionerende beoordeling bij de externe toezichthouder. In deze novelle is dit uitgangspunt overgenomen. Vervolgens bieden de artikelen over de prestatieafspraken (artikelen 43, 44 en 44a) en de artikelen over de jaarverslaglegging (artikelen 35 t/m 36a) en de beoordeling door de minister (artikel 38), alsmede te maken afspraken in het kader van de achtervangovereenkomst met het WSW de basis voor het regelen van de adviezen van de commissie Dekker. Op basis van deze artikelen kan het proces als volgt ingericht worden.

In artikel 42, eerste lid, is opgenomen dat de toegelaten instelling met haar werkzaamheden naar redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Met de commissie is de regering van mening dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat een gemeente beschikt over een actueel vastgesteld volkshuisvestingsbeleid. Dit zou een uitgebreide woonvisie kunnen zijn zoals de commissie adviseert, maar de regering is van oordeel dat dit vastgelegde volkshuisvestingsbeleid ook zou kunnen bestaan uit meerjarige voorstellen vanuit de gemeente over de uit te voeren werkzaamheden door de toegelaten instellingen in haar gemeente. Deze kunnen de door de commissie breed beschreven onderwerpen omvatten, maar kunnen ook bestaan uit alleen bijvoorbeeld speerpunten (bijv. de aanpak van bepaalde aandachtswijken, wensen ten aanzien van de energiestaat van de woningvoorraad

van de toegelaten instelling, e.d.). De regering wil een uitgebreide woonvisie, zoals voorgesteld door de commissie Dekker, als planfiguur niet verplicht stellen omdat dit zou leiden tot door het Rijk te geven voorschriften over de wijze waarop gemeenten hun volkshuisvestingsbeleid dienen te beschrijven en vorm te geven, die mogelijk niet past bij de wijze en diepgang waarop de gemeente dit zelf wenst te doen.

Er worden in de wet dan ook geen voorschriften geformuleerd waaraan het vastgelegde volkshuisvestingsbeleid dient te voldoen behalve dat, voor zover andere gemeenten een rechtstreeks belang hebben bij dat beleid er regionaal overleg plaats dient te vinden. De regering acht een tussen gemeenten afgestemd volkshuisvestingsbeleid immers van cruciaal belang voor de invulling van de opgave op het gebied van de volkshuisvesting. Woningzoekenden beperken hun zoekgebied in de meeste gevallen niet tot de gemeentegrens. Daarnaast kan besluitvorming in de ene gemeente ook effecten hebben in andere gemeenten, bijvoorbeeld waar het gaat om uitbreiding van de woningvoorraad in krimpgebieden. Centrumgemeenten kunnen op dit vlak een belangrijke rol spelen in het stimuleren van dergelijke afstemmingsprocessen.

Daarnaast ligt het in de rede dat de gemeente ook overleg voert met huurdersorganisaties en bewonerscommissies alvorens het volkshuisvestingsbeleid wordt vastgesteld.

De gemeente kan in haar woonvisie of volkshuisvestingsbeleid thema's aandragen waarvan zij vindt dat de toegelaten instellingen daarop dienen te presteren. Daarbij kan de gemeente prioriteiten en posterioriteiten vaststellen, zowel naar thema als naar wijk/buurt/stadsdeel. De gemeente kan thema's aan de orde stellen als nieuwbouw van sociale huurwoningen, de gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (o.a. verkoop van bezit door de toegelaten instelling), betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad, de huisvesting van specifieke doelgroepen, de kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving, investeringen in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voor zover die tot het werkterrein van toegelaten instellingen behoren en andere thema's die tot het gebied van de volkshuisvesting behoren. Wel wil de regering bevorderen dat het meerjarige volkshuisvestingsbeleid (uitgebreid of beperkt) door de gemeente wordt vastgelegd. In artikel 44, derde lid, is reeds vastgelegd dat de toegelaten instelling niet verplicht is de gemeente uit te nodigen tot het maken van afspraken wanneer de gemeente niet beschikt over een vastgelegd volkshuisvestingsbeleid, op basis waarvan de toegelaten instelling haar meerjarige overzichten van voorgenomen werkzaamheden kan opstellen.

In deze novelle wordt de noodzaak om het volkshuisvestingsbeleid vast te leggen versterkt door ook in artikel 42, eerste lid, te bepalen dat de toegelaten instelling niet gehouden is naar redelijkheid bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, wanneer dat beleid niet is vastgelegd en daarover met andere gemeenten overleg is gevoerd. Haar voorgenomen werkzaamheden in de gemeente dient de toegelaten instelling wel te allen tijde op te nemen in het overzicht, bedoeld in artikel 44a.

In de visie van de commissie kan overigens een rijksbeleidskader, waarin de beleidsprioriteiten op het terrein van het wonen zijn benoemd, daarbij van belang zijn. Het rijksbeleidskader kan zijn doorwerking hebben in de regionale en aansluitend daarop in een gemeentelijke woonvisie of de door gemeenten wenselijk geachte werkzaamhedenlijst en tot slot in de prestatieafspraken. Dit sluit aan bij de visie van de regering waarbij wel geldt, zoals ook verwoord in de beleidsreactie op het rapport van de Commissie Hoekstra (Kamerstukken II 2012/2013, 29 453, nr. 303), dat het lokale (gemeentelijke) primaat bij de invulling (en beoordeling) van de prestaties van de toegelaten instelling overeind blijft.

Ten aanzien van het planvormingsproces en begrotingsproces binnen de gemeente acht de regering het wenselijk – zoals ook door de commissie is voorgesteld – het tijdstip waarop de toegelaten instelling de gemeente een meerjarig overzicht van voorgenomen werkzaamheden moet verstrekken te vervroegen van 1 november naar 1 juli. Dit biedt de mogelijkheid om enerzijds rekening te houden met het gemeentelijk begrotingsproces en anderzijds de afspraken tussen gemeente en toegelaten instelling daadwerkelijk te laten neerslaan in de begroting van de toegelaten instelling voor het volgende jaar. In deze novelle wordt daartoe een voorstel gedaan.

Op basis van het overzicht van werkzaamheden kunnen de gemeenten afleiden welke werkzaamheden op hun grondgebied zijn voorzien, en welke bijdrage daarmee is beoogd aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in die gemeenten geldt. De toegelaten instelling formuleert dit overzicht na overleg met haar bewonerscommissies en de huurdersorganisaties en doet hiermee een bod op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid c.q. de woonvisie. Van de toegelaten instellingen wordt immers, zoals eerder aangegeven, verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente om die delen van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid uit te voeren, die tot het werkdomein van de toegelaten instelling behoren. Het moet om een aanbod gaan dat de toegelaten instellingen in redelijkheid denken te kunnen uitvoeren onder de aanname dat de gemeente en andere partners ook de op hun weg liggende bijdrage leveren.

In artikel 44a is opgenomen dat de toegelaten instelling voor 1 januari na het begin van haar begrotingsjaar een overzicht aan de minister dient te doen toekomen van haar voorgenomen meerjarige werkzaamheden in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is (ongeacht of er een vastgelegd gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid is). Bij AMvB worden voorschriften gegeven over de inrichting van dit overzicht. Dit overzicht kan bij AMvB zodanig ingericht moeten worden, dat dit mede aansluit bij onder meer de onderwerpen die door de commissie Dekker genoemd worden. Dit overzicht van voorgenomen werkzaamheden van de toegelaten instelling is voor de financieel toezichthouder noodzakelijk om de meerjarige financiële continuïteit te kunnen beoordelen. Gelet op het voornemen om het meerjarig overzicht ook eerder aan de gemeente kenbaar te maken zoals boven aangegeven kan het tijdstip van aanlevering van de overzichten aan de minister worden vervroegd van 1 februari na het begin van het begrotingsjaar naar 1 januari van het begrotingsjaar.

De commissie bepleit verder het opheffen van de vrijblijvendheid in de wederzijdse prestatieafspraken. De regering deelt dit uitgangspunt. In het wetsvoorstel zijn de procesvoorwaarden om te komen tot afspraken opgenomen. De toegelaten instelling moet haar voornemens aan de gemeente kenbaar maken en de gemeente vragen om overleg met het oog op het maken van afspraken, zoals opgenomen in artikel 44, tweede lid. In artikel 44a, eerste lid, onderdeel b, is tevens opgenomen dat deze afspraken mede opgenomen dienen te worden in de overzichten die opgesteld worden voor de financieel toezichthouder.

De regering acht het echter niet mogelijk om het maken van een harde resultaatverplichting in de wet te verankeren omdat bij het maken van contractueel afdwingbare afspraken sprake moet zijn van wilsovereenstemming van de bij de afspraken betrokken partijen.

Wel kan de gemeente, indien een toegelaten instelling de gemaakte afspraken niet zou nakomen of niet aan de op schrift gestelde, binnen de kerntaken van de toegelaten instelling passende, wensen van de gemeente zou tegemoetkomen, een beroep doen op de geschilbeslechtingsprocedure bij de minister. Dit zou een voldoende druk moeten zijn op toegelaten instellingen om afspraken te maken en deze ook na te komen. Het staat de gemeenten en de toegelaten instelling uiteraard vrij om voorafgaand aan geschilbeslechting door de minister een andere wijze te zoeken voor oplossing van het geschil. Dit zou kunnen in de vorm van de ook door de commissie Dekker voorgestelde arbitrage bij een arbitrage-instantie of via mediation. De regering acht het met de VNG niet noodzakelijk daarover nadere regels te stellen.

De regering constateert daarmee dat de lijn die de commissie voorstaat in belangrijke mate aansluit bij de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Uitgangspunt van het wetsvoorstel vormt immers de verplichting voor toegelaten instellingen om met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid wat in principe uitmondt in (prestatie) afspraken tussen de gemeente en de toegelaten instelling. Voorwaarde daarbij is dat de gemeente beschikt over een vastgesteld volkshuisvestingsbeleid van door toegelaten instellingen te verrichten werkzaamheden, dat is afgestemd met andere gemeenten.

Met de commissie deelt de regering daarnaast dat het wenselijk is dat huurdersorganisaties betrokken worden bij de totstandkoming van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en de beleidsvoornemens van de toegelaten instelling. In de Wet op het overleg huurders verhuurder is

reeds voorzien in betrokkenheid van huurdersorganisaties bij beleidsvoornemens van de verhuurder. Ten slotte is al in het wetsvoorstel opgenomen dat huurdersorganisaties betrokken worden bij het overleg om te komen tot prestatieafspraken tussen de toegelaten instelling en de gemeente (artikel 44, tweede lid).

De commissie geeft aan dat het van belang is dat de gemeente inzicht heeft in de investeringscapaciteit van de toegelaten instelling. Hiermee is de gemeente in staat om in concrete situaties te beoordelen of de toegelaten instelling eventueel extra investeringsmogelijkheden heeft. Met het oog daarop is in artikel 43, derde lid, de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB regels te stellen aan inlichtingen die door de toegelaten instelling op verzoek van de gemeente aan de gemeente verstrekt moeten worden. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om gegevens bij de toegelaten instelling op te vragen die zij nodig heeft voor het opstellen van haar volkshuisvestingsbeleid, maar het geeft de gemeente ook de mogelijkheid om gegevens op te vragen waarmee zij zich een oordeel kan vormen over de bijdrage die de toegelaten instelling levert aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in de gemeente geldt. Daarnaast is er in het wetsvoorstel (en de daarop te baseren AMvB) in voorzien dat de financieel toezichthouder een oordeel geeft over de jaarstukken van de toegelaten instelling (volkshuisvestingsverslag, financieel verslag) (artikel 44a, tweede lid). Daarin zal een beoordeling van de financiële ruimte van de toegelaten instelling worden betrokken. In de AMvB zal worden vastgelegd dat de gemeente een afschrift van dit oordeel van de financieel toezichthouder ontvangt. Daarnaast kan de gemeente beschikken over informatie in het kader van de achtervang bij de borging van leningen.

In geval van een geschil tussen een gemeente en een toegelaten instelling is artikel 42, eerste lid, derde volzin, als voorgesteld door deze novelle van toepassing (in het wetsvoorstel artikel 61c, tweede lid). In die bepaling is opgenomen dat de minister geschillen behandelt tussen gemeenten en toegelaten instellingen over de bijdragen van die toegelaten instelling aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is daarover het volgende opgenomen (Kamerstukken II 2010/2011, 32 769. nr. 3, pag. 15). Als de minister een geschil moet beslechten zal hij op basis van de financiële positie en polsstok van de toegelaten instelling, rekening houdend met de doelstellingen van de toegelaten instelling en het beroep dat door anderen nu en in de verdere toekomst op het maatschappelijk bestemde vermogen zal worden gedaan, in het licht van de woonvisie vaststellen of de gemeente de toegelaten instelling niet overvraagt. Indien sprake zou zijn van voldoende financiële ruimte bij de toegelaten instelling in kwestie en indien er sprake is van een redelijk appèl door de gemeente, kan een ondermaats bod van de toegelaten instelling leiden tot een beroep van de minister op de toegelaten instelling om het bod richting de gemeente aan te passen. Indien nodig kan de minister dit appèl ondersteunen door de inzet van het toezichtinstrumentarium zoals opgenomen in het wetsvoorstel. De minister zal de gemeente, indien nodig, bestuurlijk aanspreken op het uitvoeren van zijn oordeel.

Verder adviseert de commissie dat de minister zich vanuit zijn toezichthoudende rol actiever dient op te stellen en zich een oordeel dient te vormen over de wijze waarop toegelaten instellingen uitvoering geven aan de noodzakelijke afstemming met de gemeente. Dit aspect zal opgenomen worden als verantwoordingselement in het op basis van artikel 36a door de toegelaten instelling op te stellen volkshuisvestingsverslag. In artikel 38, derde lid, is opgenomen dat de gemeente vervolgens een zienswijze kan geven op onder andere het volkshuisvestingsverslag, waarin zij haar oordeel kan geven over de wijze waarop de toegelaten instelling uitvoering heeft gegeven aan de afstemming met de gemeente. Het volkshuisvestingsverslag over dit verantwoordingselement en de gemeentelijke zienswijze zullen betrokken worden bij de bij AMvB te beschrijven beoordeling ter zake door de minister (artikel 38, vierde lid).

Ten slotte adviseert de commissie over een aantal punten die samenhangen met de achtervangpositie van gemeente en Rijk bij de borging van leningen. Deze elementen komen aan de orde in paragraaf 5 waar nader wordt ingegaan op sanering van toegelaten instellingen en de positie van het Rijk in zijn hoedanigheid van achtervang van verplichtingen waarvoor het WSW borg staat.

De regering acht het goed denkbaar (en wenselijk), zoals de commissie adviseert, dat de borging voor door toegelaten instellingen aan te trekken leningen, die de gemeente vanuit haar achtervangpositie mogelijk maakt, onderdeel gaat uitmaken van de prestatie- of investeringsafspraken tussen de gemeente en de toegelaten instelling. Het is aan de gemeente en toegelaten instelling om daar invulling aan te geven. Dit laat onverlet dat waar het gaat om investeringen die een bij AMvB te bepalen grens te boven gaan op grond van de artikelen 27, eerste lid, en artikel 44b, eerste lid, als opgenomen in deze novelle voorafgaand aan de minister voor goedkeuring moet worden voorgelegd.

Resumerend kan het samenspel tussen gemeenten en toegelaten instellingen als volgt worden gekenschetst. Het ligt op de weg van de gemeente om het voor de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid, in overleg met andere gemeenten die daar rechtstreeks belang bij hebben, te verankeren. Bij voorkeur zijn ook huurdersorganisaties bij de totstandkoming van het beleid betrokken. De toegelaten instelling die in de gemeente werkzaam is, wordt geacht naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid (artikel 42, eerste lid) en de gemeente jaarlijks tijdig (voor 1 juli) inzicht te verschaffen in de wijze waarop de toegelaten instelling invulling geeft aan het bijdragen aan dat volkshuisvestingsbeleid (artikel 43, eerste lid), wat gezien kan worden als het bod van de toegelaten instelling aan de gemeente. De toegelaten instelling nodigt de gemeente daarbij uit om te komen tot het maken van afspraken waarbij ook de betrokken huurdersorganisaties zijn betrokken (artikel 43, tweede lid). Ten behoeve van de beoordeling van het bod van de toegelaten instelling aan de gemeente, kan de gemeente gebruik maken van het door de financieel toezichthouder afgegeven oordeel over de toegelaten instelling (artikel 44a, derde lid). Daarnaast kan de gemeente de toegelaten instelling zelfstandig om inlichtingen vragen (artikel 43, derde lid) en kan zij beschikken over eventueel aanvullende informatie met het oog op haar achtervangpositie bij de borging van leningen door het WSW. Wanneer er een geschil ontstaat tussen partijen kunnen zij zich tot de minister wenden. Daarnaast ontvangt de gemeente jaarlijks het volkshuisvestingsverslag van de toegelaten instelling (artikel 36a) waaruit zij kan afleiden hoe de toegelaten instelling invulling heeft gegeven aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Wanneer de gemeente daar een zienswijze over heeft gegeven is de toegelaten instelling verplicht deze aan de minister te doen toekomen (artikel 38, derde lid).

Ten slotte is de betrokkenheid van de gemeente niet beperkt tot de cyclus om te komen tot het maken van prestatieafspraken. Van de gemeente wordt ook een zienswijze gevraagd waar het gaat om de verkoop van sociale huurwoningen door de toegelaten instelling (bij AMvB uit te werken op grond van artikel 27, vijfde lid), uitbreiding van het werkgebied van de toegelaten instelling (artikelen 41 en 41a), fusie en splitsing van toegelaten instellingen (artikel 48a (voorheen 53)), de administratieve scheiding voor wat betreft de overheveling van te liberaliseren huurwoningen naar de niet-Daeb-tak, en de beoordeling van de noodzaak van de uitvoering van niet-Daeb werkzaamheden door de toegelaten instelling (zie nader paragraaf 3). Ook is de gemeente betrokken bij de opstelling door de toegelaten instelling van een reglement over de sloop van woningen (artikel 55b, tweede lid).

9. De implementatie van besluiten van de Europese Commissie

Op 20 december 2011 heeft de Europese Commissie een nieuw vrijstellingsbesluit (C-2011-9380) gepubliceerd met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang. Deze nieuwe voorschriften dienen binnen twee jaar na die datum door de lidstaten geïmplementeerd te worden.

In het met deze novelle voorgestelde nieuwe artikel 47, eerste lid, worden bepaalde werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting, als opgenomen in artikel 45, opgedragen aan toegelaten instellingen als diensten van algemeen economisch belang. Het vrijstellingsbesluit van 20 december 2011 van de Europese Commissie vereist dat die diensten voor een bepaalde duur worden opgedragen, waarbij waar er sprake is van aanmerkelijke investeringen, zoals de volkshuisvesting, de opdrachtverstrekking die in dat besluit voorgeschreven 10 jaar mag

overschrijden. In het tweede lid van het met deze novelle voorgestelde nieuwe artikel 47 worden daarom de betrokken diensten aan de toegelaten instellingen opgedragen voor een tijdsduur van 25 jaar. Uiterlijk vijf jaar voor het einde van deze termijn wordt de opdrachtverstrekking geëvalueerd, welk evaluatieonderzoek binnen twee jaar moet worden afgerond. Onderdeel van dat evaluatieonderzoek zal een woningmarktanalyse zijn, waarin nagegaan wordt in hoeverre de markt zonder overheidssteun in de woonbehoefte van de verschillende huishoudens kan voorzien. Alsdan kan de minister een besluit nemen om één of meerdere van de diensten van algemeen economisch belang voor een volgende, dan vast te stellen, nieuwe periode al dan niet op te dragen. Daarnaast is in artikel 47, vierde lid, opgenomen dat het recht op compensatie voor reeds in uitvoering genomen werkzaamheden blijft bestaan, indien de betrokken diensten niet opnieuw als diensten van algemeen economisch belang worden aangewezen en de werkzaamheden nog niet zijn voltooid. Bij AMvB kan een en ander nader uitgewerkt worden. Te denken valt dan aan het in aanmerking komen van lopende financieringen met WSW-borging voor gedeeltelijke (rekening houdend met aflossingen en verkopen) herfinanciering met WSW-borging, voor zover de exploitatie van de betrokken complexen een dergelijke faciliteit nog steeds noodzakelijk maakt (bijvoorbeeld indien door de exploitatiecondities een lager rendement dan het in de commerciële sector gebruikelijke rendement wordt behaald en/of de toegelaten instelling zonder de WSW-borging niet zou kunnen voorzien in de herfinanciering van de betrokken lening, e.d.).

Daarmee is rekening gehouden met zowel een regelmatige weging ten aanzien van de vraag of de betrokken diensten van algemeen economisch belang nog wel benodigd zijn in de betrokken markt als de rechtszekerheid van toegelaten instellingen met betrekking tot het recht op compensatie voor gedane investeringen ten behoeve van de uitvoering van die diensten, voor zover die bedrijfseconomisch nog noodzakelijk zijn.

10. De schaal van de toegelaten instelling

In het regeerakkoord is opgenomen dat de schaal van een toegelaten instelling in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de maatschappelijke kerntaak. Belangrijke overwegingen van de regering voor het beperken van de werkzaamheden van de toegelaten instelling tot de schaal van de regionale woningmarkt zijn het versterken van de lokale (regionale) binding van de toegelaten instelling en het ervoor zorg dragen dat er overleg kan plaatsvinden tussen de toegelaten instelling en de gemeenten in die regionale woningmarkt over de uitvoering van de volkshuisvestingsopgaven in die woningmarkt, zonder dat dit overleg vertroebeld wordt doordat diezelfde toegelaten instelling ook door gemeenten in andere woningmarktgebieden aangesproken wordt op het uitvoeren van volkshuisvestingsopgaven. De toegelaten instelling zou in zo'n situatie een keuzemogelijkheid krijgen ten aanzien van de wensen vanuit gemeenten in verschillende woningmarktgebieden waardoor de relatie gemeente en toegelaten instelling uit balans kan raken.

Op het niveau van woningmarkten is dit risico aanzienlijk beperkter, omdat in de woningmarktgebieden sprake moet zijn van een afstemming van de individuele gemeentelijke woonvisies en volkshuisvestingsplannen.

Tegen deze achtergrond acht de regering een rol van de gemeente wenselijk bij de vaststelling van het regionale werkgebied van de toegelaten instellingen. De regering wil dit vorm geven door de gezamenlijke gemeenten de mogelijkheid te bieden een voorstel te doen voor de bepaling van het regionale werkgebied van de aldaar werkzame toegelaten instellingen. Op basis van een voorstel van gemeenten kan de minister vervolgens een begrenzing vaststellen voor de aldaar werkzame toegelaten instellingen. De minister zal daarbij de afweging maken of er sprake is van een samenhangende woningmarkt en daarbij zo nodig een visie van de provincie vragen. Wanneer gemeenten niet met een voorstel komen is er geen begrenzing van het werkgebied voor de betreffende toegelaten instellingen die in dat werkgebied werkzaam zijn.

De regering wil bij de evaluatie van de Herzieningswet, die 3 jaar na inwerkingtreding is voorzien, nagaan in hoeverre het voorstel heeft geleid tot een begrenzing van het werkgebied van toegelaten instellingen. Mocht daar onvoldoende invulling aan zijn gegeven dan is in de wet de mogelijkheid opgenomen om alsnog bij AMvB een begrenzing van het werkgebied door te voeren. Dit betekent concreet dat toegelaten instellingen waarvoor een besluit tot begrenzing van het werkgebied is genomen geen uitbreiding van hun statutaire werkgebied meer kunnen aanvragen naar andere gemeenten dan waar ze, na het besluit tot begrenzing van het werkgebied werkzaam mogen zijn.

Ten aanzien van bestaande situaties, waarin toegelaten instellingen nu al actief zijn in meerdere woningmarktgebieden, maar na een besluit tot inperking van het werkgebied dat niet meer mogen zijn, wordt voorgesteld om in het overgangsrecht (artikel II van de novelle) op te nemen dat:

- a. een toegelaten instelling die nu in meerdere gemeenten actief is nog slechts nieuwbouw van onroerende zaken mag plegen of onroerende zaken mag verwerven in gemeenten die in het besluit zijn genoemd. In de overige gemeenten mag zij derhalve haar werkzaamheden niet uitbreiden. Wel wordt het toegestaan te slopen woningen te vervangen door nieuwe woningen. De toegelaten instelling mag in die overige gemeenten waar zij actief is wel haar onroerende zaken blijven exploiteren, onderhouden, verbeteren of verkopen. Ook mag zij servicediensten aan de betrokken bewoners van de onroerende zaken leveren en mag zij in de directe nabijheid van haar onroerende zaken bijdragen aan de leefbaarheid.
De toegelaten instelling wordt in de overige gemeenten waar zij actief is geacht bij te dragen aan de gemeentelijke beleidsvoornemens voor zover dit het bestaande bezit van de toegelaten instelling betreft. De beperking van nieuwe werkzaamheden tot in het besluit genoemde gemeenten mag ook geen afbreuk doen aan het overleg met huurdersorganisaties in gemeenten waar nieuwe werkzaamheden niet meer zijn toegestaan.
- b. Op deze regels wordt een uitzondering gemaakt indien een gemeente het noodzakelijk acht dat een (of meer) toegelaten instelling(en) wel in nieuwbouw investeert/investeren, omdat geen of onvoldoende toegelaten instellingen conform de hier geschetste hoofdregel zouden mogen investeren. Dergelijke uitzonderingen vergen goedkeuring door de minister. De minister zal de volkshuisvestelijke noodzaak van inwilliging van het verzoek beoordelen en daarbij onder meer de financiële slagkracht van de gemeenten werkzame toegelaten instelling(en) en die daarbuiten betrekken.
- c. Categorale instellingen, die overwegend op het gebied van de studentenhuisvesting, ouderenhuisvesting of huisvesting van huishoudens of personen met functionele beperkingen actief zijn, en waar kennis van de specifieke doelgroep van groot belang is, mogen wel in de werkgebieden waar zij op moment van inwerkingtreding van de wet actief waren volledig actief blijven (en derhalve in die gebieden ook tot nieuwbouw of aankoop van onroerende zaken overgaan). Daartoe zullen bij AMvB voorwaarden worden gesteld.

Niet-categorale toegelaten instellingen kunnen overigens op vrijwillige basis hun organisatie, indien zij in meerdere gemeenten actief zijn, zodanig inrichten, dat zij nog uitsluitend werkzaamheden verrichten in één bij besluit aangewezen gebied door het splitsen van de toegelaten instelling in toegelaten instellingen per aangewezen gebied.

Deze beperking van het werkterrein van de toegelaten instelling tot specifieke gemeenten laat overigens onverlet dat een toegelaten instelling met een overmaat aan middelen, als bedoeld in artikel 42, tweede lid, in combinatie met artikel 42, derde lid, geacht blijft worden haar middelen in te zetten voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Bij AMvB zal geregeld worden dat deze kapitaalsinzet ook betrekking kan hebben op het mede-investeren door deze toegelaten instellingen met een overmaat aan middelen in werkzaamheden van toegelaten instellingen in andere gemeenten. De toegelaten instelling die (eventueel risicodragend) financiële

ondersteuning verleent, doet dit dus alleen door tussenkomst van een andere toegelaten instelling (conform de beschrijving in artikel 42, tweede lid).

11. De ontwikkeling van de AMvB en regelingen

De voorstellen in deze novelle vergen op diverse onderdelen uitwerking bij AMvB. Met name de nadere regels voor de scheiding c.q. afsplitsing vergen nadere regelgeving. Het voornemen van de regering is om de betreffende AMvB in nauw overleg met betrokken partijen te ontwikkelen. Te denken is dan aan Aedes, het WSW, de bankensector, de VNG, de VTW en de Woonbond. De mate van betrokkenheid zal daarbij afgestemd worden op de belangen van partijen in de verschillende processtappen.

Het blijft de bedoeling om uiteindelijk één AMvB tot stand te brengen. Deze zal via de voorhangprocedure aan beide kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Regels van meer technische aard (zoals bijvoorbeeld modelcontracten, zoals die voor een economische splitsing van kadastraal ongesplitste onroerende zaken waarin zowel Daeb- als niet-Daeb functies worden uitgeoefend of regels rond de waardering van onroerende zaken of belangen in BV's) zullen bij ministeriële regeling worden gegeven. Doel van de regering met de hierboven weergegeven aanpak is dat een splitsing bestuurlijk verantwoord kan worden vormgegeven door het bestuur van een toegelaten instelling.

12. Administratieve lasten en nalevingskosten

Door bureau Sira Consulting is geraamd wat voor toegelaten instellingen de administratieve lasten en nalevingskosten zijn van de amendementen welke door de Tweede Kamer zijn aangebracht ten opzichte van de oorspronkelijk ingediende Herzieningswet, alsmede van de wettelijke bepalingen welke zijn opgenomen in de novelle. Daarbij heeft Sira Consulting ook bij de eerder geraamde lasten voor de Herzieningswet een splitsing aangebracht tussen administratieve lasten en nalevingskosten, waar voorheen alle lasten onder de noemer administratieve lasten waren opgenomen.

In onderstaande tabel worden de eenmalige lasten van de herzieningswet, de amendementen en de novelle weergegeven, uitgesplitst in administratieve lasten en nalevingskosten.

.....eenmalige lasten.....			
Type lasten	Administratieve Lasten	Nalevingskosten	Totaal
Herzieningswet	€ 2.162.100	€ 43.446.000	€ 45.608.100
Amendementen	€ 1.145.300	€ 878.600	€ 2.023.900
Novelle	€ 7.142.200	€ 2.579.700	€ 9.721.900
Totaal effect	€ 10.449.600	€ 46.904.300	€ 57.353.900

Bij de *amendementen* is de belangrijkste factor in de eenmalige lasten de verplichtstelling van de Governancecode (amendement 59). Voor ca. 335 van de ca. 390 toegelaten instellingen zullen deze echter feitelijk niet merkbaar zijn omdat ze als lid van Aedes toch al moeten voldoen aan de Governancecode. Als hiermee rekening zou worden gehouden dan zouden de totale eenmalige lasten van de amendementen ca. € 0,8 miljoen lager zijn dan hierboven is geraamd.

Een andere factor bij de eenmalige lasten is het nieuw op te stellen reglement voor het slopen en het treffen van ingrijpende voorzieningen aan woongelegenheden (amendement 87).

Bij de *novelle* hangen de eenmalige administratieve lasten van ruim € 7,1 miljoen voornamelijk samen met het directe toezicht op met toegelaten instellingen verbonden ondernemingen, meer specifiek op de daaraan verbonden noodzaak van statutenwijziging van deze verbonden ondernemingen.

Het bedrag van bijna € 2,6 miljoen eenmalige nalevingskosten is een saldobedrag waarin de belangrijkste factoren zijn: overgang naar een verplichte andere waarderingswijze van het bezit (+ € 10,4 miljoen) en een benedenwaartse herberekening van de inrichtingskosten vanwege de administratieve scheiding (-€ 8,5 miljoen). Een juridische scheiding is optioneel voor de toegelaten instellingen en niet verplicht. Om die reden zijn lasten daarvan niet meegenomen in de hier gepresenteerde lastenramingen. Daarnaast is in de eenmalige nalevingskosten een bedrag verwerkt van € 0,7 miljoen vanwege extra eisen die in de novelle worden gesteld aan het treasury statuut (moet nu ook plannen bevatten voor situatie dat financiële continuïteit wordt bedreigd).

In de volgende tabel worden op dezelfde wijze de structurele lasten van de Herzieningswet, de amendementen en de novelle weergegeven.

.....structurele lasten.....			
Type lasten	Administratieve Lasten	Nalevingskosten	Totaal
Herzieningswet	€ 2.439.100	€ 3.168.800	€ 5.607.900
Amendementen	€ 142.700	€ 4.022.000	€ 4.164.700
Novelle	- € 138.500	- € 5.432.200	- € 5.570.700
Totaal effect	€ 2.443.300	€ 1.758.600	€ 4.201.900

Bij de *amendementen* is bij de structurele lasten de verplichtstelling van de Governancecode (amendement 59) veruit de zwaarstwegende post. Ook hier geldt, net als bij de eenmalige lasten dat deze voor ca. 335 van de 390 toegelaten instellingen die als lid van Aedes de Governancecode al moeten hanteren, niet merkbaar zullen zijn. Als hiermee rekening zou worden gehouden dan zouden de totale structurele lasten van de amendementen ca. € 3,1 miljoen lager zijn.

De overige structurele lasten worden veroorzaakt door amendement 27 (verplicht overleg over jaarlijkse plannen met huurders), amendement 31 (verplichte vierjaarlijkse visitatie), amendement 56 (voorafgaande instemming Raad van Toezicht bij investeringsplannen van meer dan € 3 miljoen), amendement 64 (voorafgaande instemming externe toezichthouder bij grote investeringsplannen), amendement 72 (voorafgaande instemming externe toezichthouder bij verbindingen) en amendement 100 (meldingsplicht voor Raad van Toezicht bij onrechtmatige situaties).

De *novelle* leidt zowel bij de structurele administratieve lasten als bij de structurele nalevingskosten tot een afname ten opzichte van de herzieningswet/amendementen.

Bij de structurele administratieve lasten is dit het gevolg van het saldo van betere afstemming van de jaarlijkse informatie-eisen op soortgelijke eisen van het Burgerlijk Wetboek (-€ 0,3 miljoen) en de informatieverplichtingen vanwege de nieuwe procedure rond niet-DAEB werkzaamheden, die nu eerst moeten worden voorgelegd aan de gemeente (+ € 0,1 miljoen).

Bij de structurele nalevingskosten wordt de daling met € 5,4 miljoen geheel veroorzaakt doordat toegelaten instellingen straks voor alle woningen één waarderingwijze (marktwaarde in verhuurde staat) kunnen hanteren voor zowel de financieel toezichthouder als voor de jaarrekening.

13. Overleg met partijen over deze novelle (PM)

CONCEPT