

Vergaderjaar 2010–2011

32 769

Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Overwegingen voor een integrale wijziging van hoofdstuk V «Voorziening in de woningbehoefte» van de Woningwet door de voorgestelde Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting

De Woningwet is in de afgelopen 20 jaar niet structureel gewijzigd ten aanzien van de regeling van de verhoudingen tussen de overheden en de toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: toegelaten instellingen), de voorschriften voor de inrichting en de werking van de toegelaten instellingen en het toezicht op voornoemde instellingen. In die periode hebben er echter wel structurele wijzigingen plaatsgevonden in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk, de gemeenten en de toegelaten instellingen op het terrein van de volkshuisvesting. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot discussies over de verhoudingen tussen overheden en toegelaten instellingen en het niveau en de richting van de investeringen van toegelaten instellingen.

Daarnaast is er in diezelfde periode sprake geweest van een schaalvergroting van toegelaten instellingen door fusies en een wijziging van de rechtspersoonlijkheid van vereniging naar stichting van de meeste toegelaten instellingen. Er zijn veranderingen opgetreden in de interne organisatie en interne werking van de toegelaten instelling als gevolg van de financiële en organisatorische verzelfstandiging van de sector. Ook de reikwijdte van de activiteiten van de toegelaten instellingen is in deze periode gewijzigd. Van in hoofdzaak bouwers en exploitanten van sociale huurwoningen onder strakke regie van de overheid zijn de toegelaten instellingen zelfstandige ondernemingen met een maatschappelijke taak geworden. De activiteiten zijn uitgebreid naar de commerciële huursector, naar de koopwoningmarkt (projectontwikkeling) en naar het terrein van maatschappelijk en kleinschalig bedrijfseconomisch vastgoed. In verband met deze ontwikkelingen zijn er discussies met de Europese Commissie ontstaan over de diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB), staatssteun, de Europese mededinging en de Europese aanbestedingsregels met betrekking tot toegelaten instellingen. Dit heeft geleid tot het besluit C(2009)9963 van de Europese Commissie betreffende de

steunmaatregelen E 2/2005 (bestaande steun) en N 642/2009 (bijzondere projectsteun) voor toegelaten instellingen. Een deel van dit besluit is ondertussen geïmplementeerd met de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting van 3 november 2010.

Daarnaast is geconstateerd dat het interne toezicht niet voldoende in staat is gebleken om de ontwikkeling van de professionalisering van toegelaten instellingen bij te houden en bestuurders van toegelaten instellingen bij te sturen. Dit laatste heeft ertoe geleid dat zich incidenten hebben voorgedaan die ten koste gaan van het maatschappelijk bestemd vermogen. De nieuwe toezichtstructuur moet de mogelijkheden bieden om op deze punten verbetering te bewerkstelligen.

In het licht van het bovenstaande is door de regering nagegaan welke opties er zijn om de gesignaleerde knelpunten rond de bestuurlijke verhoudingen tussen de diverse overheidslagen en de toegelaten instellingen, de verbetering van de interne organisatie en werking van de toegelaten instellingen en het toezicht op de toegelaten instellingen op te lossen. Daarbij zijn ook in overweging genomen de acties door de gezamenlijke toegelaten instellingen in de afgelopen vijf jaar om te komen tot een verdergaande zelfregulering en een verbetering van het interne toezicht. De regering heeft geconstateerd dat de in de sector ingezette verbeteringen op dit terrein nog niet voldoende zijn. De regering acht aanvullende maatregelen in de vorm van wetgeving nodig om een maatschappelijk gestuurde inzet van het vermogen en een goede governance in de sector te waarborgen. Daarnaast vindt de regering het van belang initiatieven vanuit de sector om het functioneren van de toegelaten instellingen verder te verbeteren en te ondersteunen. Daarom biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om breed gedragen voorstellen vanuit de sector door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister van BZK) algemeen verbindend te laten verklaren.

Ook de eisen vanuit Europa in verband met een waarborging van de mededinging en de regeling van de DAEB en de implementatie van de eisen in de Mededingingswet vereisen nadere (definitieve) regelgeving. Hoofdstuk V van de Woningwet stelt op dit moment slechts een minimum aan regels. De feitelijke inrichting van en voorschriften voor de werking van de toegelaten instellingen en het toezicht door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) zijn op dit moment geregeld in algemene maatregelen van bestuur (het Besluit beheer sociale-huursector – Bbsh – en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting – Bcfv –), beleidsregels en beleidscirculaires. Vanuit de huidige wetgevingsnormen is de regering tot de conclusie gekomen dat een stevigere basis in de Woningwet zelf gewenst is voor het regelen van de inrichting en werking van de toegelaten instellingen, de verhoudingen tussen de toegelaten instellingen en de verschillende overheden en het toezicht op de toegelaten instellingen. In dit licht wordt een herziening van hoofdstuk V van de Woningwet noodzakelijk geacht.

Dit samenstel van omstandigheden heeft geleid tot de brief van 12 juni 2009 van de voormalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 118). Daarin zijn op hoofdlijnen voorstellen gedaan voor de herinrichting van het stelsel van toegelaten instellingen en het toezicht op de toegelaten instellingen. De regering onderschrijft op hoofdlijnen de in deze brief genoemde uitgangspunten ten aanzien van de inrichting van het stelsel van toegelaten instellingen. De beperking van de primaire doelgroep tot huishoudens met een inkomen van € 33 614 of minder (prijspeil 1 januari 2011) draagt bij aan het verwezenlijken van de in het regeerakkoord opgenomen doelstelling om te komen tot een kleinere en krachtigere

corporatiesector. Deze beperking spitst immers het werkterrein van die sector scherper toe op het verhuren van sociale huurwoningen. Niettemin is de regering tot de conclusie gekomen dat er – mede in het licht van het advies van de Raad van State – ten opzichte van de uitgangspunten van genoemde brief wijzigingen nodig zijn. Deze wijzigingen zijn er onder meer op gericht de verantwoordelijkheid voor de interne organisatie van de toegelaten instelling meer over te laten aan de toegelaten instelling zelf waarbij uiteraard wel gewaarborgd dient te zijn dat de organisatie goed functioneert en er voldoende checks en balances aanwezig zijn. Ook beoogt het huidige kabinet de regeldruk en administratieve lasten voor burgers en ondernemingen terug te dringen. Binnen het stelsel van toegelaten instellingen als private ondernemingen met een maatschappelijk bestemd vermogen ligt het ook niet in de rede om de toetsing van grote investeringsbeslissingen door een externe toezichthouder vooraf – zoals aanvankelijk was beoogd in de voorstellen in de brief van 12 juni 2009 – te laten plaatsvinden.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van genoemde brief vormt de vormgeving van het externe toezicht. Waar in die brief de keuze werd gemaakt om het toezicht op het rechtmatig handelen en op het financieel en volkshuisvestelijk presteren onder te brengen bij een onafhankelijke autoriteit maakt de regering de keuze het toezicht bij een autoriteit te richten op het financiële toezicht in al zijn facetten en het toezicht op de Europese staatssteunvereisten. Met de Raad van State is de regering van oordeel dat bij het volkshuisvestelijk en rechtmatigheidstoezicht, alsmede het toezicht op governance en integriteit, in hoge mate interactie tussen beleid en uitvoering geboden is waarvoor ook de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle dient te gelden. Met name voor het volkshuisvestelijke toezicht, waarbij diverse belangen moeten worden afgewogen, geldt dat uitoefening door een onafhankelijk orgaan niet in de rede ligt. Oordeelsvorming krijgt in die situatie al snel een politieke lading en het is passend dat dat gepaard gaat met politieke verantwoording en controle. Dit houdt overigens niet in dat een van de doelstellingen van het wetsvoorstel – het versterken van het interne en externe toezicht – daarmee wordt verlaten. Zo zal de autoriteit de mogelijkheid krijgen in het kader van het financiële toezicht een aanwijzing te geven.

In verband met de voorgestelde herziening van hoofdstuk V van de Woningwet zullen in deze memorie van toelichting de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- de historische context waarin de voorgestelde Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting geplaatst moet worden;
- de positie van de toegelaten instellingen op de woningmarkt en investeringsmarkt in de bouw;
- de toelating, de uitbreiding van het werkgebied, de fusie, de intrekking van de toelating en de ontbinding van de toegelaten instellingen;
- het werkdomein van de toegelaten instellingen;
- het woonbeleid van de overheid en de rol van de toegelaten instellingen daarbij;
- de organisatie van de toegelaten instelling in relatie tot de Europese mededingingsregelgeving en de Mededingingswet;
- de verbindingen van de toegelaten instellingen;
- de verbindingen met andere maatschappelijke organisaties;
- het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten van toegelaten instellingen;
- het verkopen van onroerende zaken;
- de organisatie van en de werkprocessen binnen de toegelaten instellingen;

- het externe toezicht; financieel en volkshuisvestelijk toezicht, rechtmatigheidstoezicht, toezicht op integriteit en governance, toezicht op staatssteunregels, sanering en steun;
- het handhaven van het toezicht door de minister van BZK en het bewind;
- de naleefbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, en
- de administratieve lasten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Woonbond en Aedes vereniging van woningcorporaties (hierna: Aedes) hebben gereageerd op de voornemens van de voormalige minister voor WWI in zijn brief van 12 juni 2009, die de basis vormt voor dit wetsvoorstel. Door de VNG en de Woonbond is positief gereageerd op de voornemens van de regering, waarbij de Woonbond wel een aantal kanttekeningen heeft geplaatst ten aanzien van de afbakening van de DAEB. Zij wenst deze wat betreft inkomensgroepen ruimer gedefinieerd te zien. Aedes heeft als hoofdbezwaarpunt aangegeven dat zij een beperktere verticale disciplinerende dan oorspronkelijk voorgesteld in de brief van 12 juni 2009 voorstaat ten gunste van een sterkere horizontale verankering van de toegelaten instellingen. In deze inleiding en in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting is aangegeven wat de overwegingen van de regering zijn voor de nu gekozen uitwerking in dit wetsvoorstel. Daarnaast heeft Aedes met de Woonbond vergelijkbare kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de afbakening van de DAEB. In het licht van het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 (C(2009)9963) betreffende de bestaande steun (E 2/2005) en de bijzondere projectsteun (N 642/2009) voor toegelaten instellingen, waarin de doelgroep van de toegelaten instellingen voor de DAEB nader is omschreven, en het overleg met de Europese Commissie over de nadere invulling hiervan, is geconcludeerd dat een verdere verruiming van de DAEB ten aanzien van de inkomensgroepen niet haalbaar is. Zie daartoe onder meer de brief aan de Tweede Kamer van 31 augustus 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 167).

2. Historische context waarin het voorstel voor hoofdstuk V van de Woningwet met betrekking tot toegelaten instellingen geplaatst moet worden

2.1. Het taakveld van de toegelaten instellingen

In de periode tot de Tweede Wereldoorlog waren de toegelaten instellingen vooral bezig met het zorgen voor goede huisvesting voor arbeiders (in beginsel vanuit het perspectief van de bevordering van de volksgesondheid) en het uitvoeren van woonmaatschappelijk werk (leren wonen) van deze groepen huishoudens. Na de Tweede Wereldoorlog tot het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam de nadruk te liggen op de bouw van sociale huurwoningen om het woningtekort terug te dringen. Vanaf de jaren zeventig tot de jaren negentig kwam daar de fysieke woningverbetering en de stadsvernieuwing bij. Begin jaren negentig ontstond extra aandacht voor de bevordering van het eigen woningbezit, vanaf medio jaren negentig kwam er aandacht voor de leefbaarheid en vanaf het begin van deze eeuw ontstond, vanwege o.a. de toenemende vergrijzing, ook aandacht voor het wonen in combinatie met zorg. Vanaf 2007 werd naast de fysieke vernieuwingstaak ook het bijdragen aan de sociale en economische buurt- en wijkvernieuwing op de agenda gezet en ontstond er een hernieuwde aandacht voor de woonmaatschappelijke taak van de toegelaten instellingen. De Woningwet en meer in het bijzonder de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur zijn slechts ten dele aangepast op deze ontwikkelingen.

2.2. De publieke inbedding van de toegelaten instelling in relatie tot de rijkssturing

Tot het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was er sprake van een strakke rijkssturing van het volkshuisvestingsbeleid en van de toegelaten instellingen. De planning van en de financiële condities waaronder gebouwd, geëxploiteerd en verhuurd werd, werden op woningcomplexniveau bepaald en gesubsidieerd door de rijksoverheid. Daarnaast verstrekten het Rijk rijksleningen aan toegelaten instellingen of stond het garant voor kapitaalmarktleningen van toegelaten instellingen en andere instellingen zonder winstoogmerk (vooral zorginstellingen).

In deze nog sterk door rijkssturing gekenmerkte situatie was er in de jaren zestig wel een eerste beperkte financiële verzelfstandiging van toegelaten instellingen ingezet. Op basis van de nota «Volkshuisvesting in de jaren 90» en met de beëindiging van de subsidieregelingen op woningcomplexniveau in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw kwam de periode van de «gouden koorden» van het Rijk, waarmee het Rijk de volkshuisvesting op alle terreinen direct bestuurdde, ten einde.

Dit leidde tot andere bestuurlijke verhoudingen, niet alleen tussen het Rijk en toegelaten instellingen, maar ook tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Daar waar gemeenten en toegelaten instellingen eerst natuurlijke partners waren richting het Rijk om woningbouwcontingenten en subsidies binnen te halen, kreeg de verhouding tussen gemeenten en toegelaten instellingen nu een sterker onderhandelingskarakter.

2.3. Financiële en organisatorische ontwikkelingen in de sector

Om slagvaardig te kunnen opereren zijn sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw veel toegelaten instellingen omgezet van een vereniging naar een stichting, waarbij het vaak meerkoppige vrijwilligersbestuur werd vervangen door een betaalde directeur-bestuurder en een raad van toezicht (of raad van commissarissen). De positie van de huurder veranderde daardoor ook in die periode (van verenigingslid naar overlegpartner), en in dat kader werd de positie van de huurders en de huurdersorganisaties richting de toegelaten instellingen dan ook in het Bbsh (en in de Wet op het overleg huurders verhuurder) versterkt. Vanuit die professionalisering ontstond er ook een schaalvergroting in de sector. Het aantal toegelaten instellingen en gemeentelijke woningbedrijven daalde van bijna 1000 naar nu circa 400. Ook deze schaalvergroting en professionalisering hebben geleid tot een ontwikkeling naar een meer zakelijke relatie tussen gemeenten en toegelaten instellingen.

Daarnaast ontstond er ruimte voor een verbreding van het werkveld. Een deel van de activiteiten wordt uitgevoerd in BV's of andere verbindingen van de toegelaten instellingen, die niet onder het directe toezicht van de rijksoverheid vallen. Het balanstotaal van deze verbindingen is daarbij voor bijna 90% gefinancierd door vermogen van de toegelaten instellingen (aandelenkapitaal, leningen van toegelaten instellingen, garanties van toegelaten instellingen op door de verbinding aangetrokken kapitaalmarktleningen) (bron: CFV). De financiële risico's van deze activiteiten kunnen terugslaan op de toegelaten instelling. Zie daartoe ook de antwoorden van de minister van BZK van 27 januari 2011 op Kamervragen (ingezonden 23 december 2010), over de verliezen van toegelaten instellingen op transacties met vastgoed (TK 2010/11, Aanhangsel van de Handelingen nr. 1253).

2.4. Extern toezicht

Het toezicht op de toegelaten instellingen is op dit moment nog verdeeld over drie organisaties.

Prof. dr. A.E. Schilder RA heeft in dat kader geadviseerd (Kamerstukken II 2005/06, 29 453, nr. 52) om te komen tot een bundeling van het toezicht op de toegelaten instellingen in één toezichtautoriteit. Achtergrond daarbij was de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht te vergroten en de lasten van extern toezicht voor de toegelaten instellingen te beperken. In eerdergenoemde brief van 12 juni 2009 is voorgesteld te komen tot een bundeling van het toezicht bij een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: autoriteit). De regering onderkent de noodzaak van een adequaat functionerend extern toezicht. Zij kiest er echter voor het externe toezicht door de autoriteit te richten op het financieel toezicht, zoals omschreven in paragraaf 13.5 en het toezicht op de Europese staatssteunvereisten. Deze wijziging is mede ingegeven door het advies van de Raad van State ter zake. Daarbij is het wel van belang dat de autoriteit over voldoende middelen beschikt om invulling te kunnen geven aan haar taak. Zo zal de autoriteit de mogelijkheid moeten krijgen om aanwijzingen te geven.

Voorgesteld wordt dat het volkshuisvestelijke en rechtmatigheidstoezicht door de minister van BZK uitgeoefend zal worden zodat daarmee invulling gegeven kan worden aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister op het terrein van de volkshuisvesting en het functioneren van toegelaten instellingen. Deze vormen van toezicht zijn niet eenvoudig te normeren c.q. kennen een dergelijke mate van beoordelingsruimte, dat het niet in de rede ligt om dat onafhankelijk te beleggen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit geldt ook voor het toezicht op governance en integriteit.

2.5. Europese mededinging

Europese mededingingsregels eisen dat in een officieel besluit vastgelegd wordt welke DAEB aan toegelaten instellingen worden opgedragen en waarvoor, onder voorwaarden, overheidsmiddelen ter beschikking gesteld mogen worden. Met de Europese Commissie en de Tweede Kamer is in dit kader een uitgebreide discussie gevoerd over welke activiteiten als DAEB aangemerkt mogen worden. Omdat toegelaten instellingen zowel DAEB als andere economische activiteiten uitvoeren, worden er ook vanuit de Europese mededingingswetgeving en de Nederlandse Mededingingswet eisen gesteld aan de financiële en organisatorische inrichting van de toegelaten instellingen die tot op heden nog niet doorgevoerd zijn.

3. De positie van toegelaten instellingen op de woningmarkt en de investeringsmarkt op het terrein van het wonen

Uitgangspunt voor de regering is het belang van een vrije woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben. Toegelaten instellingen spelen daarin een belangrijke rol. Ingevolge artikel 22 van de Grondwet is bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg van de overheid, maar zonder de toegelaten instellingen kan de overheid die taak ten aanzien van de huishoudens met lagere inkomens niet adequaat behartigen. Zij spelen daarin een belangrijke rol die met het voorliggende wetsvoorstel beter wordt verankerd. Vanwege de grote omvang van het bezit van de toegelaten instellingen – die circa 80% van de Nederlandse huurmarkt omvat en bijna 35% van de totale Nederlandse woningvoorraad – heeft het beleid ten aanzien van toegelaten instellingen en de invulling daarvan door toegelaten instellingen zijn weerslag op het functioneren van de huurwoningmarkt maar ook op de koopwoningmarkt.

De verantwoordelijkheid van toegelaten instellingen voor de brede zorg voor het wonen is een groot goed. Zoals ook in de eerdergenoemde brief van 12 juni 2009 is aangegeven tonen toegelaten instellingen zich bereid hun nek uit te steken in de aanpak van wijken en in dorpen op het platteland. Ze investeren onrendabel in de nieuwbouw van betaalbare huisvesting en in maatschappelijk vastgoed zoals dorpshuizen of brede scholen. Ze proberen op innovatieve wijze nieuwe oplossingen voor nieuwe of bestaande vraagstukken in de volkshuisvesting te vinden en toe te passen.

In het CPB-rapport «De woningcorporaties uit de verdwijn-driehoek» van maart 2010 worden twee hoofddoelstellingen van toegelaten instellingen genoemd. De eerste hoofddoelstelling is het beschikbaar stellen van betaalbare huurwoningen van voldoende kwaliteit. Hiervan plukken individuele huurders de vruchten. De tweede hoofddoelstelling vormt het bevorderen van de leefbaarheid (inclusief investeringen in maatschappelijk vastgoed). Deze doelstelling richt zich op wijken en buurten. Op beide terreinen hebben toegelaten instellingen een grote toegevoegde waarde, maar er kunnen ook negatieve effecten optreden, vooral op de woningmarkt (als gevolg van «scheef wonen», variaties in het huurbeleid, en doelgroepbeleid of investeringsruimte afhankelijk van de financiële positie). Het CPB-rapport constateert dat bij de uitvoering van de taken de toegelaten instellingen zich bevinden in de zogenoemde «verdwijn-driehoek van zeggenschap». De toegelaten instellingen hebben een dominante positie op de woningmarkt en in het wijkenbeleid, waardoor er, in combinatie met hun sterke vermogenspositie, daar geen tucht van de markt is. Tevens is er nauwelijks politieke sturing en is er sprake van een zwak toezicht. Het CPB constateert dat in dat licht het inperken van de beleidsruimte van de toegelaten instelling gewenst is, maar niet eenvoudig zal zijn.

In het VROM-Raad advies «Stap voor Stap» van februari 2010 wordt eenzelfde rol voor toegelaten instellingen voorzien als in het CPB-rapport, maar ook een rol om in tijden van crisis anticyclisch te investeren. Ook ziet de Raad de behoefte vanuit de rijksoverheid en gemeenten om de vermogens van de toegelaten instellingen beter te benutten. Hij adviseert dan ook om maatregelen te nemen die leiden tot het activeren van deze vermogens voor investeringen. De Raad ziet grote opgaven op het terrein van binnenstedelijk bouwen, herstructurering, aanpakken oud particulier bezit, leefbaarheid, problemen in krimpregio's en duurzaamheid. Hij vindt een evenwichtige zeggenschap voor Rijk, gemeenten en toegelaten instellingen ter zake van het mobiliseren van de investeringscapaciteit bij toegelaten instellingen voor deze investeringsopgaven van groot belang.

Zowel het CPB als de VROM-Raad geeft een aantal richtingen aan waarlangs deze doelen bereikt kunnen worden. Met dit wetsvoorstel en door andere door het huidige kabinet voorgenomen maatregelen worden in hoofdlijnen dezelfde doelen nagestreefd, maar wordt de wijze waarop deze doelen gerealiseerd worden wat anders ingevuld.

Het eerste aandachtspunt van meer marktwerking op de huurmarkt, voor diegenen die minder of geen steun op het terrein van het wonen nodig hebben, wordt partieel gerealiseerd door de implementatie van het EC-besluit van 15 december 2009 over staatssteun aan toegelaten instellingen. Met de implementatie van dit besluit, via dit wetsvoorstel, wordt benadrukt dat de staatssteun voor toegelaten instellingen beperkt wordt tot de kerntaak van de toegelaten instellingen en de kerndoelgroep van huishoudens tot een inkomen van € 33 614, met enige speelruimte om ook huishoudens met hogere inkomens in een moeilijke positie op de woningmarkt tegen lagere dan marktconforme huren te huisvesten.

In het verleden was het uitgangspunt dat woningschaarste geen invloed mocht hebben op de huurprijs. Met het regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid» van 30 september 2010 wordt de keuze gemaakt voor meer marktwerking, maar met behoud van steun voor degenen die het echt nodig hebben. Daarom wil het kabinet de doorstroming bevorderen door voor huishoudens met een inkomen boven € 43 000 een huurverhoging van 5 procent boven inflatie mogelijk te maken. Het gaat dan over circa 400 000 huishoudens. Daarnaast wordt in het woningwaarderingsstelsel de prijs/kwaliteitverhouding van huurwoningen verbeterd. Bovendien wil het kabinet de doorstroming van huur naar koop verbeteren door de verkoop van woningen door toegelaten instellingen te bevorderen. Ook kan door flexibele huurcontracten, bijvoorbeeld tijdelijke huurcontracten, de marktwerking en de doorstroming worden gestimuleerd. Het zijn stappen om te komen tot hervorming van de huurmarkt.

Relevant met het oog op het andere aspect in de adviezen, de versterking van de positie van de gemeentelijke overheid richting toegelaten instellingen met betrekking tot hun woon- en investeringsbeleid, is dat via dit wetsvoorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd voor gemeenten, maar ook voor de toegelaten instellingen, om, in geval van conflicten over de bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijke woonbeleid, de minister van BZK om interventie te verzoeken.

Verder wordt de reeds bestaande verplichting tot de inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen, voor zover dit niet noodzakelijk is voor het voortbestaan van de toegelaten instelling, versterkt en krijgt de minister van BZK ter zake interventiemogelijkheden. Het kan daarbij gaan om een inzet in de eigen woningmarktregio, maar het kan ook betrekking hebben op een inzet in een andere dan de eigen woningmarktregio, wanneer in de eigen regio geen opgave meer is.

4. Toelating, wijziging statuten, werkgebied, fusie en intrekking van de toelating

4.1. Toelating

In de Woningwet is nu geregeld dat stichtingen of verenigingen met rechtspersoonlijkheid die uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, bij de minister van BZK een verzoek kunnen indienen tot toelating als instelling die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is. Voorgesteld wordt dat het besluit tot toelating in het vervolg niet meer door de Kroon wordt genomen, maar door de minister van BZK. Dit geldt ook voor besluiten over de weigering of intrekking van de toelating. Dit in het kader van een vereenvoudiging van procedures. Voor het overige zal de toelating op dezelfde wijze worden getoetst en afgehandeld als op basis van de Woningwet zoals deze thans luidt. De procedures en beoordelingscriteria voor de toelating zullen in een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) vastgelegd worden.

4.2. Wijziging van statuten

In de Woningwet is nu geregeld dat – voordat overgegaan wordt tot een statutenwijziging – een toegelaten instelling daarvoor goedkeuring dient te verkrijgen van de minister van BZK. Er worden geen wijzigingen in deze procedure voorgesteld. Voorafgaande instemming van de minister van BZK is noodzakelijk om te waarborgen dat een wijziging van de statuten geen strijdigheid oplevert met dit tot wet verheven wetsvoorstel en krachtens dit tot wet verheven wetsvoorstel vastgestelde AMvB's, of met het belang van de volkshuisvesting. Ook worden complexe procedures

voorkomen ingeval achteraf zou blijken dat een wijziging niet aan de regelgeving voldoet en moet worden teruggedraaid.

4.3. Uitbreiding werkgebied

De statuten van een toegelaten instelling bepalen thans in welke gemeenten of regio's de toegelaten instelling werkzaam is. Omdat toegelaten instellingen vaker dan voorheen over de gemeentegrenzen heen actief zijn, wordt voorgesteld niet langer te eisen dat het werkgebied in de statuten wordt vermeld. Het is echter wel gewenst dat gemeenten invloed kunnen uitoefenen op welke toegelaten instellingen in hun gemeente actief zijn. Het zou bijvoorbeeld ongewenst zijn als een toegelaten instelling, die nog niet in die gemeente actief is en de gemeente het ook ongewenst zou vinden dat zij in de gemeente actief wordt, financieel aantrekkelijke bouwlocaties zou kunnen «wegkopen» in een gemeente, wat zou kunnen leiden tot ongewenste effecten op de samenwerking met de andere toegelaten instellingen in die gemeente en de samenwerking van de toegelaten instellingen met de gemeente. Voorgesteld wordt daarom dat een toegelaten instelling haar feitelijke werkgebied alleen mag uitbreiden tot andere gemeenten, voor zover de gemeenten waar de toegelaten instelling haar woonplaats heeft en de gemeenten waarnaar zij haar werkgebied wil uitbreiden een verklaring van geen bezwaar over deze uitbreiding afgeven. De toegelaten instelling behoeft geen toestemming meer aan de minister van BZK te vragen voor de feitelijke uitbreiding van het werkgebied, indien alle betrokken gemeenten hiermee instemmen. Indien één of meer van de gemeenten niet zou instemmen of niet reageert op het verzoek, kan de toegelaten instelling de minister van BZK om een oordeel vragen. De minister van BZK kan dan in het belang van de volkshuisvesting de uitbreiding van het feitelijke werkgebied alsnog goedkeuren. Te denken valt aan een situatie dat de woonplaatsgemeente geen verklaring van geen bezwaar wil afgeven omdat men vindt dat de financiële middelen van de toegelaten instelling alleen in de eigen gemeente ingezet mogen worden, terwijl het vermogen van de toegelaten instelling wel zodanig is dat zij in die andere gemeente actief zou kunnen worden zonder de woonplaatsgemeente tekort te doen, en die andere gemeente een volkshuisvestingsbelang heeft bij het actief worden van de toegelaten instelling in haar gemeente. Voordat de minister van BZK zo'n besluit neemt zal hij eerst de zienswijze van de betrokken gemeenten vragen die afwijzend gereageerd hebben op het verzoek van de toegelaten instelling. In de jaarverantwoording zal de toegelaten instelling moeten aangeven in welke gemeenten zij feitelijk werkzaam is en, wanneer er sprake is van een feitelijke uitbreiding in dat jaar, de vereiste verklaringen van geen bezwaar van de betrokken gemeenten aan de minister van BZK overleggen. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen per 1 januari 2011 onder Nederland en hebben de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Hierop is het gestelde in de paragrafen 4.2 en 4.3 van toepassing.

4.4. Werkzaamheden in het buitenland

In het licht van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie te Luxemburg van 1 oktober 2009 (C-567/07) wordt voorgesteld een toegelaten instelling niet toe te staan haar werkgebied of haar werkzaamheden uit te breiden naar andere landen dan Nederland, behoudens de bij AMvB aangegeven gevallen en gegeven voorschriften. Het voornemen is om bij deze AMvB te regelen dat de werkzaamheden dan beperkt moeten blijven tot gemeenten die direct aan Nederland grenzen en daarbinnen zijn beperkt tot die gebieden waar aantoonbaar sprake is van een samenhangende woningmarkt met een woningmarktgebied in Nederland.

In de AMvB zullen daarvoor criteria opgenomen worden. Tevens kan in deze AMvB aangegeven worden tot welke werkzaamheden de inzet van de toegelaten instelling dan beperkt dient te blijven. De werkzaamheden zullen geen betrekking kunnen hebben op diensten die aangewezen zijn als DAEB, om grensoverschrijdende staatssteun te voorkomen. Verder wordt voorgesteld dat een toegelaten instelling, die in een aan Nederland grenzende gemeente actief wil zijn, eenzelfde verklaring van geen bezwaar dient te verkrijgen van die gemeente als onder paragraaf 4.3 gemeld.

Voorgesteld wordt dat de voorwaarden waaronder toegelaten instellingen ondersteuning mogen leveren aan de volkshuisvesting in landen met een zwak ontwikkelde volkshuisvesting, zoals nu neergelegd in circulaire MG 2005-04 van 17 maart 2005, in een AMvB kunnen worden vastgelegd.

4.5. Fusies tussen toegelaten instellingen en tussen toegelaten instellingen en andere organisaties

Een fusie tussen twee of meer toegelaten instellingen of een toegelaten instelling en een andere organisatie (zoals een beheersstichting van de onroerende zaken van verzorgings- en verpleeghuizen) tot één nieuwe toegelaten instelling zal door de minister van BZK goedgekeurd dienen te worden. In het kader van de Nederlandse mededingingsregels kan ten aanzien van een dergelijke fusie daarnaast een fusietoets door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) aan de orde zijn. De toets van de NMa is gericht op het effect van de fusie op de concentratie en de mededinging. Voorgesteld wordt de procedure van de aanvraag voor goedkeuring van de fusie door de minister van BZK in een AMvB vast te leggen. Daarbij wordt voorgesteld dat de fusie wordt beoordeeld op basis van een fusie-effecttoets. De toegelaten instelling zal daarvoor een fusie-effectrapportage dienen op te stellen. Onderdeel van de beoordeling van het fusieverzoek door de minister van BZK zal het oordeel zijn van de gemeenten waar de te fuseren toegelaten instellingen werkzaam zijn alsmede het oordeel van de huurdersorganisaties van de te fuseren toegelaten instellingen. Hun oordeel zal in het bijzonder gevraagd worden voor wat betreft het verwachte effect op de lokale binding van de nieuwe toegelaten instelling binnen de afzonderlijke gemeenten en met de afzonderlijke huurdersorganisaties en het verwachte effect op de investeringen of inzet van de toegelaten instelling in de betrokken gemeenten. Het oordeel van de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties zal zwaar wegen bij de oordeelsvorming over de fusie. Minimaal vereiste voor een positief oordeel zal moeten zijn dat er inhoudelijke volkshuisvestingsoverwegingen (waar ook voldoende investeringskracht onder gerekend wordt) aanwezig dienen te zijn voor de fusie, en dat deze niet even goed via alternatieven gerealiseerd kunnen worden. Een financieel oordeel door de autoriteit maakt deel uit van de beoordeling, omdat de financiële stabiliteit in relatie tot de financiële risico's van de nieuwe organisatie moet worden bepaald. Tevens is soms sprake van samenhang met de uitvoering van een financieel herstelplan.

4.6. Intrekking van de toelating en ontbinding van de stichting of vereniging

De Woningwet bevat nu geen voorziening voor een toegelaten instelling om op eigen verzoek uit te treden uit het stelsel van toegelaten instellingen. Hier komt, overeenkomstig het gestelde in de brief van 12 juni 2009, geen verandering in. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 27 oktober 2010 inzake het hoger beroep van de minister van BZK in de zaak van de toegelaten instelling «De Veste» (201002155/1/H3) gesteld dat toegelaten instellingen niet op verzoek uit het stelsel kunnen treden. De regering hecht groot belang aan

deze ondersteuning van het bestaande stelsel en stelt in dat licht voor geen invulling te geven aan het advies van de Raad van State op dit punt.

Voorgesteld wordt dat overeenkomstig het gestelde rond de toelating niet de Kroon maar de minister van BZK het besluit neemt tot de intrekking van de toelating. Het artikel waarbij ook door middel van een AMvB gevallen konden worden aangegeven waarin de toelating kan worden ingetrokken komt te vervallen; deze gevallen zijn nu limitatief in het wetsvoorstel zelf opgenomen. De minister van BZK zal overigens niet overgaan tot een besluit tot intrekking dan nadat hij heeft vastgesteld dat gebruikmaking van zijn andere sanctie-instrumenten als genoemd in dit wetsvoorstel (zie paragraaf 14) geen alternatief is.

De artikelen rond de beroepsprocedure rond de intrekking van de toelating en de vordering tot ontbinding van de vereniging of stichting, zoals op 4 februari 2000 van kracht geworden, worden niet gewijzigd. Wel wordt voorgesteld dat de werking van het besluit tot intrekking van de toelating opgeschort wordt tot het moment dat de rechtbank de vereniging of stichting heeft ontbonden. Daarmee blijft de vereniging of stichting nog onder het toezicht van de autoriteit en van de minister van BZK vallen in de periode dat de rechtbank de vordering tot ontbinding in behandeling heeft.

5. Het werkdomein van toegelaten instellingen

Tot op heden is de omschrijving van het werkdomein opgenomen in het Bbsh. Voorgesteld wordt om de omschrijving van het werkdomein te regelen in de Woningwet zelf.

De toegelaten instellingen dienen op basis van het gestelde in dit wetsvoorstel de omschrijving van het werkdomein binnen één jaar na inwerkingtreding van dit tot wet verheven wetsvoorstel integraal op te nemen in hun statuten. Op hoofdlijnen kunnen de 9 artikelonderdelen die het werkdomein in het wetsvoorstel beschrijven geclusterd worden tot de drie onderwerpen als bedoeld in het advies van 1 december 2008 van de Stuurgroep Meijerink: het onderwerp «wonen», het onderwerp «maatschappelijke gebouwen» en het onderwerp «leefbaarheid en wijk- en buurtaanpak».

5.1. 1^e deelwerkdomein: het wonen

De primaire taak van toegelaten instellingen, het eerste deeldomein, is gelegen in de huisvesting van huishoudens die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Het betreft het deelterrein dat nu onder het Bbsh als de kerntaak van de toegelaten instelling betiteld wordt. Het deelwerkterrein wonen betreft dan primair de volgende groepen huishoudens waarvan in de woonbehoefte voorzien moet worden:

- huishoudens met lage inkomens, waaronder starters op de woningmarkt, die goed en betaalbaar moeten kunnen wonen;
- mensen met psychische of fysieke problemen die een woongelegenheid behoeven;
- kansarme mensen, zoals zwerfkinderen, dak- en thuislozen en dergelijke;

Ook het realiseren, het exploiteren en het verhuren van onroerende zaken ten behoeve van de intramurale zorg kan worden gerekend tot dit primaire deelwerkdomein. De verstrekking van zorgfuncties wordt niet tot het werkdomein van toegelaten instellingen gerekend; deze dienen door andere (maatschappelijke) ondernemingen geleverd te worden.

Tot het eerste werkdomein van toegelaten instellingen behoort ook het er voor zorgen dat huishoudens met hogere inkomensniveaus reële kansen hebben op een passende woning en een verbetering van hun woon- en leefsituatie. Dit kan door de verhuur van woningen met een huur onder de huurtoeslaggrens aan huishoudens met wat hogere inkomens, door verkoop van huurwoningen, maar ook via de bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen of het verbeteren van de woningkwaliteit in wijken en buurten. Belangrijk streven van toegelaten instellingen hierbij is het realiseren van wijken met een gemengde huishoudensamenstelling (lage inkomens, hoge inkomens, huurwoningen, eigen woningbezit, huishoudens met en zonder kinderen, jongere en oudere huishoudens, enzovoort). Duurdere huurwoning- en koopwoningprojecten zullen natuurlijk ook in belangrijke mate door andere partijen in de betrokken gemeenten gerealiseerd worden. Toegelaten instellingen nemen hier in principe geen speciale positie in.

Het dagelijks beheer van haar onroerende zaken en het beheer van de directe omgeving van die onroerende zaken hoort ook tot de primaire taak van de toegelaten instelling.

Daarnaast is het toegestaan om aan de bewoners of toekomstige bewoners van haar woongelegenheden diensten te verlenen die rechtstreeks verband houden met hun huisvesting.

5.2. 2^e deelwerkdomein: maatschappelijk vastgoed

Het tweede deeldomein van de toegelaten instelling omvat de ontwikkeling, de verwerving, het beheer, de exploitatie en de instandhouding van maatschappelijk vastgoed met een functie in de wijk (zoals welzijns- of sportvoorzieningen in de wijk, brede scholen, basis- of MBO-onderwijs). Toegelaten instellingen kunnen hiermee een grote bijdrage leveren aan het zorgen voor basisvoorzieningen in een woonwijk, waar zij zelf en hun huurders ook een direct belang bij hebben. Bij AMvB zal worden aangegeven in welk maatschappelijk vastgoed toegelaten instellingen mogen investeren. Hierbij zal de afbakening worden gevolgd op grond van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting. Tot de secundaire taak kan ook behoren een adequaat dagelijks beheer van de betrokken voorzieningen, zoals een gebouwbeheerder of conciërges voor dergelijke gebouwen. Toegelaten instellingen mogen niet zelf de maatschappelijke werkzaamheden waartoe het pand huisvesting biedt uitoefenen.

Verwacht wordt dat er bij inspanningen van toegelaten instellingen op dit terrein ook een passende prestatie geleverd wordt door de gemeente en de maatschappelijke organisaties voor wie de toegelaten instellingen het maatschappelijk vastgoed realiseren en beheren.

Toegelaten instellingen hebben geen rol bij de (her)ontwikkeling van grootschalig maatschappelijk vastgoed met een bovenwijkse functie. Wel kan een toegelaten instelling via een verbinding participeren in de herontwikkeling van grootschalig maatschappelijk vastgoed, maar dan slechts voor dat deel dat betrekking heeft op functies voor de wijk. De rest van de herontwikkeling dienen zij over te laten aan andere partners.

5.3. 3^e deelwerkdomein: bedrijfsmatige wijkvoorzieningen en leefbaarheid in wijken en buurten

Het derde deelwerkdomein is te betitelen als de bedrijfsmatige wijkvoorzieningen en de leefbaarheid in wijken en buurten. Het gaat daarbij om het mede ervoor zorgen dat er een basisvoorzieningenstructuur in de wijk aanwezig is, om het investeren in de sociale en economische ontwikkeling van mensen in de wijk en om het zorgen dat mensen daar veilig kunnen wonen. Op dit deelterrein ligt het voortouw in veel gevallen bij de gemeenten en andere maatschappelijke partners en bedrijven, maar van

de toegelaten instellingen wordt wel verwacht dat zij als ondernemingen met een maatschappelijke taak hier in redelijkheid en naar kunnen aanvullende bijdragen aan leveren, omdat dit terrein in belangrijke mate het woongenot en de woonontwikkeling van de bewoners in een wijk bepaalt.

Ten aanzien van commercieel vastgoed mogen in dit kader toegelaten instellingen (zonder staatssteun) investeren in kleinschalig commercieel vastgoed met een functie in de wijk, de buurt of het buurtschap en dit vastgoed tevens exploiteren. Dit geldt voor zover de waarde van dit vastgoed een bij AMvB gesteld drempelbedrag niet te boven gaat. Het betreft dan bijvoorbeeld winkels in de plint van woongebouwen, een klein wijkwinkelcentrum, een klein bedrijfsverzamelgebouw en dergelijke. Toegelaten instellingen mogen niet de herontwikkeling van grootschaliger commercieel vastgoed boven het voornoemde drempelbedrag oppakken, zoals een groter winkelcentrum, een groter bedrijfsverzamelgebouw, een kantoorgebouw, en dergelijke. Wel mogen ze via een binding participeren in de herontwikkeling van een dergelijk grootschalig commercieel gebouw, maar dan slechts voor dat deel dat betrekking heeft op functies voor de wijken onder het voornoemde drempelbedrag. De rest van de herontwikkeling moeten ze aan andere partners overlaten.

Op het leefbaarheidsterrein kan de inzet gaan om bijdragen aan speelvoorzieningen, groenvoorzieningen, wijkmeesters, activiteiten op het gebied van «schoon-heel-veilig» en dergelijke, die bijdragen aan de blijvende leefbaarheid van een wijk, buurt of buurtschap.

Maar het kan ook gaan om bijdragen aan bijvoorbeeld onderwijs en opvoeding, werk en werkvoorziening, integratie en inburgering, veiligheid, daar waar er in wijken en buurten sprake is van problemen en achterstanden die de leefbaarheid in de wijk en daarmee het woongenot van de bewoners van de wijk bedreigen. Het feitelijk leveren van de bedoelde (onderwijs en andere) diensten behoort hierbij overigens niet tot het werkgebied van de toegelaten instellingen en daarom dienen zij dit over te laten aan de daarvoor verantwoordelijke instellingen. Dergelijke specifieke activiteiten en bijdragen vinden in principe onder regie van de gemeente plaats, behoudens in gevallen waar de gemeente daar andere afspraken over heeft gemaakt met de toegelaten instelling. Voorgesteld wordt in een AMvB nadere inhoudelijke invulling aan dit taakveld van de leefbaarheid te geven.

Voor alle drie de deeldomeinen geldt dat de mogelijkheid om activiteiten te ontplooiën mede afhankelijk is van het onderscheid in DAEB en niet-DAEB activiteiten. De ruimte om deze activiteiten te verrichten is afhankelijk van de vermogenspositie van het DAEB-deel en het niet DAEB-deel van de toegelaten instelling.

6. De activiteiten van de toegelaten instelling in relatie tot het woonbeleid van de overheid

6.1. Inleiding, het woonbeleid van gemeenten en het Rijk

Het woonbeleid wordt lokaal en regionaal ingevuld. Dit vindt plaats binnen de op landelijk niveau door de rijksoverheid aangegeven doelstellingen met betrekking tot de volkshuisvesting. Het Rijk stelt vast welke prestaties voor de komende jaren gewenst zijn. Het gaat daarbij om nieuwbouw van woningen en verbetering van de woningvoorraad, zodanig dat deze afgestemd is op de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte van de in Nederland woonachtige bevolking in de verschillende regio's. Belangrijk daarbij is het voorzien in voldoende betaalbare woonruimte in de huur- en koopsector, waarmee de toegang

van starters tot de woningmarkt verbetert. Verder gaat het om de fysieke, sociale en economische verbetering van wijken en dorpen, het voorsorteren op de verdergaande vergrijzing en krimp en ten slotte een gewenste aanzienlijke energiebesparing in de bestaande voorraad. Waar dat mogelijk is worden deze opgaven in onderling overleg tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies, regio's en gemeenten) geconcretiseerd naar provinciaal of regionaal niveau en kunnen ter zake landelijke afspraken worden gemaakt met Aedes.

Binnen deze kaders en gegeven onder meer de ontwikkeling en samenstelling van de bevolking, de lokale en regionale woningmarktsituatie en de kwaliteit van de woningvoorraad legt de gemeente haar lokale visie op het wonen vast in beleidsdocumenten en bestemmingsplannen. Een belangrijk document daarin kan de gemeentelijke woonvisie zijn. De gemeentelijke woonvisie kan een beschrijving en analyse van de huidige woonsituatie in de gemeente bevatten, een beeld geven waar de gemeente naar toe wil en kan beschrijven welke lokale opgaven er liggen om daar te komen. Het is denkbaar dat zo'n woonvisie niet alleen de gewenste ontwikkelingen in de woningvoorraad beschrijft, maar ook ingaat op de gewenste ontwikkelingen en activiteiten op het terrein van de woonomgeving, de voorzieningen in de wijken, het sociaal-economisch functioneren van de wijken, de veiligheid in de wijken, enzovoort. Derhalve omvat de woonvisie het gehele terrein van de leefbaarheid van wijken, buurten of buurtschappen. De woonvisie geeft ook aan van welke partijen (inclusief de gemeente zelf) welke inspanningen worden verwacht.

Het is belangrijk dat de woonvisie opgesteld wordt in samenspraak met alle betrokken lokale partijen, waaronder toegelaten instellingen, van welke de gemeente een bijdrage verwacht in het kader van de uitvoering van de woonvisie. Ook de bewoners(-organisaties) behoren hier een belangrijke rol in te spelen. Dit om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren.

De ontwikkeling door gemeenten van een woonvisie wordt niet door middel van dit wetsvoorstel voorgeschreven. De woonvisie en een goed ingevuld overleg over de woonvisie met alle belanghebbenden zal echter in het kader van dit wetsvoorstel wel een belangrijke rol spelen in het geval dat de gemeente een beroep op het Rijk wenst te doen om te bemiddelen wanneer er een conflict is tussen de gemeente en een toegelaten instelling (zie paragraaf 6.3).

6.2. De relatie tussen de toegelaten instellingen en het woonbeleid van de overheid

Het Bbsh regelt nu dat de toegelaten instelling het gemeentelijke woonbeleid in acht neemt.

In de praktijk blijkt dit onvoldoende tegemoet te komen aan de verwachting van responsiviteit van toegelaten instellingen op de lokaal geformuleerde woonopgaven. Daarom wordt voorgesteld om in de Woningwet zelf op te nemen dat toegelaten instellingen naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, zoals dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn. Van de toegelaten instellingen wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente om die delen van het gemeentelijke woonbeleid 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 van hen verwachte bijdrage leveren. Vervolgens moet dit aanbod leiden tot duidelijke, zo mogelijk resultaatgerichte en gekwantifi-

ceerde (meerjarige) prestatieafspraken tussen gemeente(n) en de betrokken toegelaten instellingen.

Om dit te benadrukken wordt voorgesteld dat toegelaten instellingen voor 1 december van enig jaar naar de gemeente(n) waar zij werkzaam zijn een overzicht dienen te sturen van de werkzaamheden die zij voornemens zijn om in de eerstvolgende vijf jaren in die gemeente uit te voeren. In het overzicht moeten ook de voorgenomen werkzaamheden opgenomen worden van de verbindingen van de toegelaten instellingen. De toegelaten instelling moet de colleges van burgemeester en wethouders verzoeken om een nader overleg over dit overzicht en het volkshuisvestingsbeleid in de gemeente. Gemeenten kunnen als achtergrondinformatie voor dit overleg ook gebruik maken van het oordeel dat de autoriteit jaarlijks over de financiële mogelijkheden van de toegelaten instellingen publiceert. Daarmee krijgt de gemeente inzicht in de investeringsruimte bij de toegelaten instelling.

Verder is het verstandig als de toegelaten instellingen minimaal één keer per jaar de geleverde prestaties in het afgelopen jaar bespreken en evalueren met het college van burgemeester en wethouders.

6.3. Geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen

Wanneer er bij het opstellen van prestatieafspraken, maar ook in de uitvoeringsfase of om andere redenen, geschillen ontstaan tussen een gemeente en één of meer toegelaten instellingen over hun (afzonderlijke) bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid, kan vrijwillige mediation plaatsvinden. Deze mediation wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld. Wel wordt voorgesteld om in de Woningwet te regelen dat de minister van BZK op verzoek van de gemeente of de toegelaten instelling(en), in geval van een geschil over de bijdrage aan het gemeentelijk woonbeleid, het geschil kan beslechten.

Op basis van het jaarlijkse financiële oordeel zal de autoriteit in geval van een geschil op verzoek van de minister van BZK de financiële polsstok van de betrokken toegelaten instellingen bepalen in het licht van de woonvisie en vaststellen of de gemeente gezien die financiële polsstok de toegelaten instellingen niet overvraagt. Indien sprake zou zijn van voldoende financiële ruimte bij de toegelaten instelling in kwestie en er sprake is van een redelijk appel door de gemeente, kan een ondermaats bod van de toegelaten instelling leiden tot een beroep van de minister van BZK op de toegelaten instelling om het bod richting de gemeente aan te passen. Indien nodig, kan dit proces uiteindelijk leiden tot een aanwijzing van de minister van BZK aan de betrokken toegelaten instelling(en) en zo nodig tot de inzet van zwaardere instrumenten uit het juridisch arsenaal dat dit wetsvoorstel biedt (zie paragraaf 14).

6.4. Inzet van middelen van de toegelaten instelling

In het Bbsh is nu opgenomen dat toegelaten instellingen de middelen, die niet benodigd zijn om hun voortbestaan in financieel opzicht te waarborgen, dienen in te zetten voor de volkshuisvesting. Dit artikel uit het Bbsh is overgenomen in dit wetsvoorstel.

In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat de toegelaten instellingen deze middelen bij voorrang dienen in te zetten ten behoeve van de uitvoering van de woonvisies van de gemeenten waarin zij als toegelaten instelling werkzaam zijn. Uiteraard moet er daarbij wel worden uitgegaan van een sobere en doelmatige inzet van deze middelen binnen de kaders van de doelstellingen van de toegelaten instellingen. Indien er dan nog financiële middelen over zijn, voor zover ze niet nodig zijn voor de waarborging van het voortbestaan, worden toegelaten instellingen geacht deze middelen anderszins in te zetten voor de volkshuisvesting. Daartoe wordt ook gerekend het inzetten van deze middelen ten behoeve van het

door andere toegelaten instellingen uitvoering geven aan gemeentelijke woonvisies. Bij AMvB kan worden aangegeven in welke gevallen dit wenselijk is. Dit kan aan de orde zijn als de toegelaten instelling – blijkens het oordeel van de autoriteit – beschikt over meer vermogen dan nodig voor de door haar voorgenomen werkzaamheden. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat toegelaten instellingen hun overtollige middelen inzetten in een woninginvesteringsfonds.

7. De organisatorische en financiële inrichting van de toegelaten instelling in relatie tot de Europese mededingingsregelingen en de Mededingingswet

7.1. Inleiding

De toegelaten instelling is een hybride organisatie. Zij voert op het terrein van de volkshuisvesting deels DAEB uit, alsmede overige economische activiteiten, in concurrentie met commerciële ondernemingen. Voor de DAEB is er de mogelijkheid van compensatie in de vorm van de borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) van door toegelaten instellingen op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen, van garanties door de gemeentelijke overheid voor op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen en door middel van reguliere en bijzondere projectsteun van de autoriteit. De overheid vervult een financiële achtervang voor het WSW. Daarnaast is er nog de saneringssteun van de autoriteit voor de toegelaten instelling, indien het in het belang van de volkshuisvesting en de uitvoering van de DAEB is dat de toegelaten instelling in stand wordt gehouden. Ook kan zij voor de levering van de betrokken DAEB soms een beroep doen op compensatie verstrekt door een gemeente in bijvoorbeeld de vorm van verlaagde grondkosten of specifieke subsidies voor bepaalde activiteiten. Daarnaast voeren toegelaten instellingen activiteiten uit in het kader van stedelijke vernieuwing, waarvoor toegelaten instellingen direct of indirect staatssteun kunnen ontvangen. Omdat een toegelaten instelling zowel DAEB als overige economische activiteiten uitvoert, dient zij te voldoen aan de eisen uit de Europese mededingingsregelgeving en de Mededingingswet (hoofdstuk 4a. Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen).

7.2. De definitie van diensten van algemeen economisch belang

Op basis van het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 wordt voorgesteld de DAEB als volgt te definiëren.

- a. Als eerste betreft het de verwerving, het doen bouwen, de exploitatie en de verhuur van huurwoningen met een huur onder de huurtoeslaggrens (per 01-01-2011 € 652,52 per maand), welke huurwoningen bij voorrang toegewezen dienen te worden aan huishoudens met een bij AMvB vast te stellen inkomen. Naar aanleiding van overleg met de Europese Commissie en de Tweede Kamer is dat inkomensniveau op de peildatum 1 januari 2010 op € 33 000,- per jaar gelegd (intussen per 1 januari 2011 geïndexeerd tot € 33 614,-). Voornemen is het inkomensniveau bij AMvB jaarlijks te indexeren. Dit vastgestelde huishoudinkomensniveau bewerkstelligt dat huishoudens met een inkomen behorend tot de onderste 40% tot 45% van de huishoudinkomens in Nederland bij voorrang in aanmerking komen voor deze sociale huurwoningen. Bij de verwerving, de realisatie of de exploitatie van de betrokken huurwoningen kan financiële compensatie ter beschikking komen voor de wooneenheden met een huur onder de huurtoeslaggrens voor zover deze in beginsel voor minimaal 90% worden toegewezen aan huishoudens op of beneden het hierboven genoemde inkomensniveau. Wanneer toegelaten instellingen structureel niet aan dit criterium voldoen, kunnen er

bepkeringen opgelegd worden aan de compensatie die zij ontvangen (zie paragraaf 7.3). Ook de activiteiten die normaal samenhangen met de verhuur van de woningen, zoals het (groot) onderhoud, de renovatie, de serviceverlening aan huurders, voor zover samenhangend met de verhuur, de inzet van huismeesters, het faciliteren van huurdersorganisaties, het waarborgen van het woongenot van de huurders en dergelijke horen tot de DAEB.

- b. Naast woningen wordt voorgesteld ook de verwerving, het bouwen, beheren, exploiteren en toewijzen door toegelaten instellingen van woonruimten waar geen sprake is van huurcontracten met bewoners als DAEB te benoemen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij woonruimten in woonzorgcomplexen, die op basis van de AWBZ worden geïndiceerd/toegewezen, in verband waarmee de bewoner bijdraagt in de kosten van het wonen en de zorg (integrale intramurale woonzorgdiensten op basis van de AWBZ).
- c. Ten derde zijn DAEB de verwerving, het doen bouwen, het beheer en de exploitatie (inclusief onderhoud, groot onderhoud en renovatie, levering van conciërges/beheerders, etc.) van maatschappelijk vastgoed met een functie voor een wijk of buurt. Welke maatschappelijke functies dit kan betreffen zal worden vastgelegd in een AMvB. Deze activiteiten worden als DAEB betiteld, omdat zij wezenlijk zijn voor de handhaving van de leefbaarheid van wijken en dorpen en de verlening van de diensten zelf vanuit deze gebouwen (door andere organisaties dan toegelaten instellingen) tot het publieke domein gerekend kunnen worden.
De bouw van en het treffen van voorzieningen aan dit maatschappelijk vastgoed dient op basis van het besluit van de Europese Commissie aanbesteed te worden.
- d. Daarnaast wordt tot de DAEB gerekend het doen aanleggen en beheren van infrastructuur die samenhangt met de onder a, b en c genoemde taken. Het kan dan gaan om parkeerplaatsen, paden, riolering, gas- en wateraansluiting en dergelijke ten behoeve van onroerende zaken als bedoeld onder a en b. Niet tot de DAEB wordt gerekend de aanleg van hoofdinfrastructuur (zoals het hoofdkabelnet of de hoofdriolering in een wijk, de toegangswegen naar een wijk, en dergelijke).
- e. Als laatste worden niet commerciële leefbaarheidactiviteiten in woonwijken tot de DAEB gerekend. Voorgesteld wordt deze bij AMvB nader in te vullen. Daarbij wordt enerzijds gedacht aan kleinschalige activiteiten en investeren in voorzieningen om de leefbaarheid voor bewoners in wijken, buurten en buurtschappen in stand te houden (speelplekken en kleine sportvoorzieningen, huismeesters, ondersteunen buurtactiviteiten, bijdragen aan bewonersbudgetten, en dergelijke). Ook het bij bijvoorbeeld herstructurering mede investeren in wijkinfrastructuur als openbaar groen, trottoirs, straten in woonwijken en dergelijke, voor zover er sprake is van aangelegen huurwoningen of maatschappelijk vastgoed van de toegelaten instelling, zal gerekend gaan worden tot de DAEB.
Anderzijds gaat het om het bijdragen aan het oplossen van problemen en achterstanden in wijken en buurten, die de leefbaarheid in de wijk bedreigen. Het kan dan ook gaan om activiteiten op domeinen als onderwijs en opvoeding, werk en werkvoorziening, integratie en inburgering, veiligheid en dergelijke.
Bij AMvB zal een nadere omschrijving van dit element van de DAEB gegeven worden, alsmede zullen nadere eisen gesteld worden aan de omstandigheden waaronder en procedures waarlangs deze activiteiten tot stand kunnen komen.

Voorgesteld wordt dat niet alle huurwoningen met een huur onder de € 652,52 per maand door de toegelaten instellingen als huurwoning ten behoeve van de DAEB verhuurd hoeven te worden. Voorgesteld wordt dat de minister van BZK kan bepalen dat een toegelaten instelling een bij AMvB te bepalen percentage van haar huurwoningen met een huur onder de € 652,52 vrij van de DAEB-toewijzingsregels mag verhuren. Deze huurwoningen zullen dan ondergebracht dienen te worden in de niet-DAEB tak van de toegelaten instelling en voor deze huurwoningen kan geen compensatie ter beschikking komen. De huurwoningen moeten in deze tak dan in concurrentie met het huurwoningaanbod van andere verhuurders verhuurd en geëxploiteerd worden, conform de eisen van de Mededingingswet.

Bij AMvB zullen regels gesteld worden ten aanzien van de procedure en voorwaarden waaronder dit kan plaatsvinden. Zo zal in ieder geval de visie van de gemeenten worden gevraagd.

7.3. Toegelaten instellingen die niet voldoen aan het toewijzingscriterium van huurwoningen in de DAEB-afdeling

Naar aanleiding van het besluit van de Europese Commissie is bepaald dat alle toegelaten instellingen hun vrijkomende huurwoningen met een huur onder de huurtoeslaggrens van € 652,52 per maand (peildatum 1 januari 2011), voor zover deze in aanmerking komen of kunnen komen voor compensatie als bedoeld in artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), voor ten minste 90% toewijzen aan huishoudens met een bij AMvB vastgesteld inkomen (van maximaal € 33 614,- peildatum 1 januari 2011, hierna: de doelgroep).

Voorgesteld wordt om het bij AMvB in uitzonderingsituaties mogelijk te maken om op verzoek van één of meer toegelaten instellingen een percentage lager dan 90 vast te stellen voor de betrokken toegelaten instellingen, onder de voorwaarde dat andere toegelaten instellingen aangeven dat zij bereid zijn aan een hoger percentage te voldoen. Ten aanzien van hun gezamenlijke bezit dienen de betrokken toegelaten instellingen dan wel aan de 90%-eis te voldoen. Bij AMvB zullen hiervoor nadere voorschriften gegeven worden. Zo zal geregeld worden dat dit percentage niet lager zal worden vastgesteld dan 80 en de toegestane afwijking niet langer dan vier jaar van toepassing zal zijn. Ook zal de visie van de betrokken gemeenten worden gevraagd.

Indien de toegelaten instelling voldoet aan het toewijzingspercentage van minimaal 90 dan wel, indien van toepassing, aan het bij AMvB bepaalde andere percentage voor die toegelaten instelling, heeft zij in principe recht op de volledige compensatie voor de DAEB. Indien een toegelaten instelling onder de 90%, onderscheidenlijk het van toepassing zijnde lagere percentage, van deze huurwoningen heeft toegewezen aan de doelgroep, dan kan zij voor de eerstkomende periode geen compensatie (borging van kapitaalmarktleningen door het WSW of anderszins compensatie, zoals projectsteun van de autoriteit) meer verkrijgen voor nieuw te bouwen huurwoningprojecten of voor aan te kopen huurwoningprojecten totdat de situatie bij deze toegelaten instelling weer in lijn is met de staatssteunregels. Bij AMvB worden daarover regels gesteld.

Daarnaast moeten vrijkomende huurwoningen behorend tot de DAEB, voor zover ze niet verhuurd worden aan de inkomensdoelgroep, op een transparante wijze verhuurd worden via eenduidige toewijzingsregels aan huishoudens die niet tot de doelgroep behoren. Dat kunnen bijvoorbeeld huishoudens betreffen buiten de doelgroep, die als gevolg van renovatie of sloop bij voorrang een andere woning nodig hebben, pas gescheiden

mannen of vrouwen met kinderen die urgent gehuisvest moeten worden, bepaalde beroepsgroepen die voor de stad behouden moeten blijven en dergelijke. Bij AMvB zullen hiervoor regels gesteld worden.

7.4. De gescheiden registratie van baten en lasten en de bepaling of er geen sprake is van overcompensatie

Op basis van de Mededingingswet (artikel 25b) dienen ondernemingen die zowel met DAEB belast zijn als overige economische activiteiten uitvoeren een gescheiden administratie te voeren ten aanzien van de baten en lasten van de DAEB en de baten en lasten m.b.t. de overige economische activiteiten (de zogenoemde boekhoudkundige scheiding naar de DAEB-tak en de niet-DAEB tak). De Europese Commissie heeft geëist dat deze administratieve scheiding van toepassing zal dienen te zijn op alle toegelaten instellingen. De ondergrens van 40 miljoen euro omzet zoals opgenomen in de Mededingingswet is derhalve niet van toepassing. Reden voor deze laatste eis is dat het specifieke besluit van de Europese Commissie van 16 december 2009 op alle toegelaten instellingen van toepassing is, inclusief de eis met betrekking tot het voldoen aan de transparantierichtlijn. Voor de vormgeving van de administratieve scheiding zullen de beschikkingen van de Europese Commissie van 28 november 2005 (de vrijstellingsbeschikking, C2005/2673) en de richtlijn met betrekking tot de administratieve scheiding van 16 november 2007 (nr. 2006/111/EG) mede bepalend zijn. In dit kader is in het wetsvoorstel tevens de verplichting opgenomen om ook het vermogen langs deze lijnen administratief te scheiden. Deze scheiding is weliswaar niet verplicht op grond van de Mededingingswet, maar voor een goed functioneren van de onderscheiden takken van de toegelaten instellingen van essentieel belang.

In de beschikking van 28 november 2005 wordt gesteld: «Compensatie die verder gaat dan hetgeen nodig is ter dekking van de kosten die de betrokken onderneming maakt is niet noodzakelijk voor het beheer van de diensten van algemeen economisch belang en is bijgevolg aan te merken als onverenigbare staatssteun die aan de staat moet worden terugbetaald. Compensatie voor de openbare dienst die ten behoeve van het beheer van de diensten van algemeen economisch belang wordt toegekend, maar die in feite door de betrokken onderneming wordt gebruikt om op andere markten actief te zijn, is evenmin gerechtvaardigd, en is bijgevolg eveneens aan te merken als onverenigbare staatssteun die moet worden terugbetaald.» De eerste volzin heeft hierbij betrekking op de vraag van overcompensatie (een te hoge vergoeding voor de extra kosten van de DAEB), de tweede volzin betreft de situatie dat een toegelaten instelling de verkregen compensatie feitelijk voor niet-DAEB activiteiten inzet.

Om te voorkomen dat toegelaten instellingen voor het bedrijf verkregen compensatie (bijvoorbeeld WSW-geborgde leningen of in de woningen neergeslagen subsidies) feitelijk kunnen inzetten voor niet-DAEB-activiteiten wordt voorgesteld om in de Woningwet te regelen dat de toegelaten instelling een scheiding van passiva (vreemd en eigen vermogen) en activa (onder andere de onroerende zaken) aan moet brengen ten aanzien van enerzijds haar DAEB-activiteiten en anderzijds haar overige activiteiten. Streven is dat de toegelaten instelling in de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak zoveel mogelijk gescheiden opereert, en voor beide takken balansen en winst- en verliesrekeningen opstelt en in elk van de takken aan een eigen gezond financieel toekomstperspectief werkt.

Bij AMvB zullen nadere inhoudelijke en procedurele eisen gesteld worden aan deze scheiding van baten en lasten en passiva en activa (inclusief waarderingsinstructies ten aanzien van de onroerende zaken) de

beschikbaarstelling van kapitaal voor beide takken en de financiële verantwoording. Bij de uitwerking van deze AMvB streeft het kabinet er naar de administratieve lastendruk voor kleine corporaties zo beperkt mogelijk te houden.

De autoriteit zal toezicht houden op de uitvoering van de administratieve scheiding, de scheiding van activa en passiva en het voorkomen van mogelijke kruissubsidiëring en weglek van vermogen. Zij kan ter zake aanwijzingen geven aan een toegelaten instelling. Zo kan in geval van structurele verliezen of liquiditeitsproblemen bij de uitvoering van de niet-DAEB-activiteiten door de toegelaten instelling de autoriteit een aanwijzing geven om ingrijpende maatregelen daartegen te nemen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de vereisten in de beschikking van de Europese Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 106 en 107 van het VWEU met betrekking tot de DAEB, de transparantierichtlijn en de Mededingingswet.

7.5. Aanbestedingen

Zoals in paragraaf 7.2 is aangegeven, dient de bouw en het treffen van voorzieningen aan het aldaar beschreven maatschappelijk vastgoed aanbesteed te worden. Deze aanbestedingsplicht vloeit voort uit het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009. Deze plicht staat los van een aanbestedingsplicht die voortvloeit uit de algemene Europese aanbestedingsregels voor werken, te weten Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: de aanbestedingsrichtlijn). Deze algemene aanbestedingsregels zijn immers naar het oordeel van de regering niet op toegelaten instellingen van toepassing.

Op toegelaten instellingen zouden de aanbestedingsregels van toepassing zijn als toegelaten instellingen zouden zijn aan te merken als aanbestedende diensten, meer specifiek als publiekrechtelijke instellingen als bedoeld in artikel 1, onder q en r, van de aanbestedingsrichtlijn. Er is sprake van een publiekrechtelijke instelling als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten aanzien van toegelaten instellingen is vooral van belang de voorwaarde of, mede gelet op de interpretatie van het Europese Hof van Justitie, het beheer van toegelaten instellingen aan toezicht van de overheid onderworpen is.

Het Hof van Justitie heeft met name op dit punt twee relevante arresten gewezen. In een zaak (zaak C-237/99, Commissie/Frankrijk) die betrekking had op vennootschappen voor sociale woningbouw in Frankrijk, heeft het Hof van Justitie overwogen dat er sprake is van dergelijk toezicht wanneer er een afhankelijkheid jegens de overheid is die gelijkwaardig is aan de situatie dat de activiteiten in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd of de leden van de organen van de instelling in hoofdzaak door de overheid worden aangewezen. Die afhankelijkheid dient betrekking te hebben op de beïnvloeding door de overheid van beslissingen op het gebied van overheidsopdrachten. Daarnaast is door het Hof van Justitie in zaak C-373/00 (Adolf Truley) overwogen dat er geen sprake is van een dergelijk toezicht bij een loutere controle achteraf.

De regering is van mening dat de regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen voor het toezicht op toegelaten instellingen, niet maken dat er sprake is van het beschreven toezicht in de zin van de aanbestedingsregels. Ten aanzien van twee potentieel ingrijpende toezichtbevoegdheden, te weten het geven van een aanwijzing door de autoriteit of door de minister van BZK en het bepalen dat slechts handelingen kunnen worden verricht met toestemming van de minister van BZK of van

anderen, geldt dat deze bevoegdheden slechts kunnen worden aangewend in het belang van de volkshuisvesting. Hierdoor is het niet goed denkbaar dat met gebruikmaking van deze bevoegdheden een toegelaten instelling door de overheid verplicht of verboden wordt om een bepaalde aanbestedingskeuze te maken. De toezichtbevoegdheden hebben voorts een overwegend repressief karakter: deze worden slechts aangewend als er zich een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan of zich dreigt voor te doen. In de regel zullen toegelaten instellingen, voorafgaand aan het gebruik van de bevoegdheden, ook eerst op een meer informele manier worden aangesproken. Naar het oordeel van de regering zijn toegelaten instellingen dan ook niet aan te merken als publiekrechtelijke instellingen en dus niet als aanbestedende diensten.

Overigens wijkt de situatie waarover het Hof van Justitie in de genoemde zaak Commissie/Frankrijk oordeelde dat de Franse vennootschappen wel zijn aan te merken als publiekrechtelijke instelling, op een aantal essentiële punten af van het stelsel van toezicht zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen. Als een verschil geldt onder andere dat in de Franse situatie de technische kenmerken en de kostprijs van de sociale woningen bij administratief besluit werden vastgesteld. Verder verbond de Franse regelgeving gevolgen aan het beheren en bouwen van minder woningen dan de specifieke aantallen die in de regelgeving waren vastgelegd. Daarnaast komen, in tegenstelling tot de Franse situatie, met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om een toegelaten instelling te ontbinden en onder bewind te stellen niet toe aan de minister van BZK (of de autoriteit), maar aan de rechtbank. Dit maakt dat het toezicht op toegelaten instellingen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel ook niet overeenkomt met alle omstandigheden zoals die door het Hof van Justitie relevant werden geacht in de zaak Commissie/Frankrijk.

8. Commerciële activiteiten en verbindingen van toegelaten instellingen

8.1. Inleiding

Toegelaten instellingen mogen slechts dochterondernemingen oprichten of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen of daar structurele banden mee aangaan, voor zover dit in het belang van de volkshuisvesting is. In haar jaarverslag zal de toegelaten instelling moeten aangeven met welke rechtspersonen of vennootschappen zij verbindingen is aangegaan en wat de redenen daarvoor waren. In dit kader wordt het verstandig geacht dat toegelaten instellingen risicodragende activiteiten, zoals projectontwikkeling, organiseren in dochterondernemingen of deelnemingen met het oog op de afperking van verantwoordelijkheden en financiële risico's. Bij AMvB worden beperkingen opgelegd aan welke onroerende zaken toegelaten instellingen kunnen onderbrengen in hun verbindingen. In de regel zullen onroerende zaken ten behoeve van de uitvoering van de DAEB door de toegelaten instelling niet in een verbinding ondergebracht kunnen worden. Ook zullen er beperkende voorschriften gegeven worden voor de financiering van dochterondernemingen en deelnemingen of andere verbindingen door de toegelaten instelling. Doel van deze voorschriften is om te voorkomen dat er onbeperkt maatschappelijk bestemd vermogen kan wegvloeien uit de toegelaten instelling via haar verbindingen en te regelen dat toegelaten instellingen ook via hun dochters en deelnemingen binnen hun werkdomein blijven opereren.

8.2. Zo moeder, zo dochter, zo andere verbinding

Toegelaten instellingen mogen slechts dochterondernemingen oprichten of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen of daar structurele banden mee aangaan, voor zover dit in het belang van de volkshuisvesting is. De toegelaten instelling mag niet garant staan voor de activiteiten die dochterondernemingen of deelnemingen buiten de volkshuisvesting verrichten. In dit verband kan een verbinding die werkzaamheden buiten de volkshuisvesting uitvoert niet de vorm van een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap hebben, omdat bij een dergelijke rechtsvorm de toegelaten instelling hoofdelijk aansprakelijk zou zijn voor de werkzaamheden buiten de volkshuisvesting, wat niet geoorloofd is. Indien een verbinding proportioneel meer activiteiten buiten de volkshuisvesting gaat uitvoeren dan de relatieve omvang van het risicodragende belang van die andere partners in die verbinding, dan dient de toegelaten instelling er voor te zorgen dat ofwel haar investering in de dochteronderneming of rechtspersoon of vennootschap wordt aangepast, ofwel dient de dochteronderneming of rechtspersoon of vennootschap haar werkzaamheden zo aan te passen, dat zij weer aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel gaat voldoen. De toegelaten instelling mag derhalve proportioneel niet meer financiële middelen (via aandelen, leningen, garanties en dergelijke) inbrengen in een verbinding dan het proportionele aandeel van de omzet in volkshuisvestingsactiviteiten van de verbinding ten opzichte van de omzet in andere activiteiten van de verbinding. In een AMvB wordt dit vereiste nader uitgewerkt.

8.3. Welke toegestane activiteiten van de toegelaten instellingen mogen niet in een dochteronderneming of een andere organisatie worden ondergebracht?

Dochterondernemingen, deelnemingen of andere verbindingen van toegelaten instellingen vallen niet onder de directe werkingssfeer van dit wetsvoorstel en de AMvB's krachtens dit wetsvoorstel. Ook hebben de minister van BZK en de autoriteit geen directe toezichtrelatie met dochterondernemingen, deelnemingen of andere verbindingen van de toegelaten instelling; zij kunnen slechts toezien op de relatie tussen de toegelaten instelling en die verbindingen. In dit licht mag de toegelaten instelling onroerende zaken ten behoeve van de uitvoering van de DAEB en activiteiten in het kader van de uitvoering van de DAEB, waar de overheid direct voorwaarden aan wil stellen en toezicht op wil kunnen uitoefenen, niet onderbrengen in een dochteronderneming, een deelneming of een andere verbinding. Het betreft dan huurwoningen met een huur onder de huurtoeslaggrens en maatschappelijk vastgoed. Bij AMvB kunnen voorwaarden worden gesteld waaronder uitzonderingen hierop mogelijk zijn.

8.4. Vereisten aan de financiering van dochterondernemingen en deelnemingen

Zoals eerder aangegeven, mogen toegelaten instellingen alleen dochterondernemingen oprichten of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen of daar structurele banden mee aangaan, indien dit in het belang van de volkshuisvesting is. Het oprichten van dochterondernemingen of deelnemen in rechtspersonen of vennootschappen wordt in principe niet in het belang van de volkshuisvesting geacht als de autoriteit bij haar jaarlijkse financiële beoordeling heeft vastgesteld dat de toegelaten instelling haar werkzaamheden niet meer naar behoren kan uitvoeren (een negatief solvabiliteitsoordeel). De autoriteit kan in zo'n situatie een aanwijzing aan een toegelaten instelling geven dat zij geen

nieuwe dochterondernemingen mag oprichten of nieuwe verbindingen mag aangaan dan wel bestaande banden dient af te bouwen, indien dit in het belang is van de uitvoering van de DAEB.

Daarnaast mag een toegelaten instelling in totaal niet meer dan een bij AMvB vast te stellen percentage van haar totale eigen vermogen als kapitaal inbrengen in dochterondernemingen of deelnemingen. Dit om te waarborgen dat de toegelaten instelling zich bij voorrang blijft richten op de DAEB.

8.5. Overgangsbepalingen ten aanzien van dochterondernemingen en deelnemingen

Voorgesteld wordt dat de toegelaten instelling ervoor dient te zorgen dat haar bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging bestaande dochterondernemingen en deelnemingen binnen een termijn van twee jaar gaan voldoen aan de bovenstaande vereisten, met een door de minister van BZK te verlenen verlengingstermijn van nog eens twee jaar, dan wel dat de toegelaten instelling deze dochterondernemingen of deelnemingen dient af te stoten of te ontbinden. Bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging bestaande dochterondernemingen en deelnemingen van de toegelaten instelling mogen in ieder geval geen nieuwe activiteiten starten indien de dochteronderneming of de verbinding niet aan de bovenstaande eisen voldoet.

9. Relaties met andere maatschappelijke organisaties

Toegelaten instellingen hebben, vanwege hun activiteitenpakket als exploitant van het maatschappelijk vastgoed en medeverantwoordelijke voor de leefbaarheid van wijken en buurten, in toenemende mate behoefte aan structurele beleidsmatige of organisatorische afstemming met de verleners van maatschappelijke diensten. Dat zal aan de orde kunnen zijn als de maatschappelijke dienstverlener diensten verstrekt aan bewoners van woongelegenheden van de toegelaten instelling en een structurele operationele afstemming van activiteiten in dat kader van belang is.

Voorgesteld wordt dat er personele unies op het niveau van het bestuur van de toegelaten instelling en de maatschappelijke instelling gevormd mogen worden. Er mogen dan geen personele unies op het niveau van de raden van toezicht tussen de toegelaten instelling en deze andere maatschappelijke instelling zijn.

10. Governance voorschriften in relatie tot sectorcodes; algemeen verbindend verklaring van overeenkomsten tussen toegelaten instellingen

In dit wetsvoorstel zijn, naast de basiseisen ter zake die ook in de huidige regelgeving zijn vervat, nadere voorschriften neergelegd ten aanzien van een aantal specifieke onderwerpen op het terrein van de governance bij de gezamenlijke toegelaten instellingen, waaronder de inrichting en werkwijze van het bestuur en de raad van toezicht.

Er wordt echter de voorkeur aan gegeven dat de toegelaten instellingen gezamenlijk voor deze onderwerpen eigen regelingen opstellen, die door alle toegelaten instellingen nageleefd gaan worden. Het kan onder meer gaan om de samenstelling en kwaliteit van het bestuur en de raad van toezicht, derelatie met en de verantwoording aan de belanghebbenden, visitatie, de procedures rond sloop en renovatie en de (onafhankelijke) afhandeling van klachten. De Woningwet zal het daarom mogelijk maken dat toegelaten instellingen zelf sectorcodes of sectorregelingen kunnen ontwikkelen, die, indien hij deze toereikend en in het belang van de volkshuisvesting acht, door de minister van BZK algemeen verbindend

verklaard kunnen worden. Verzoeken daartoe moeten worden gedragen door minimaal tweederde van de toegelaten instellingen, die gezamenlijk minimaal tweederde van de woongelegenheden in de sector in eigendom hebben. De algemeen verbindend te verklaren regeling of code moet gaan voldoen aan de eisen in de Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving en er mag geen sprake zijn van strijdigheid met internationale verdragen, besluiten van internationale organisaties en met het belang van de volkshuisvesting.

Voordat de minister van BZK een overeenkomst algemeen verbindend verklaart kan eenieder zienswijzen naar voren brengen over de algemeen verbindendverklaring. Voor elk van de bij de overeenkomst betrokken toegelaten instellingen moet vooraf vaststaan wat de financiële en andere gevolgen zijn van die overeenkomst. De minister van BZK zal daar door de autoriteit een onderzoek naar laten doen. Deze regels worden gesteld om de belangen van alle belanghebbenden voldoende te waarborgen.

Elke toegelaten instelling is vervolgens gehouden tot nakoming van die algemeen verbindend verklaarde overeenkomst en iedereen die daar een redelijk belang bij heeft kan nakoming eisen. Dit kan bijvoorbeeld de gemeente zijn, een huurdersorganisatie of andere belanghebbenden zoals maatschappelijke organisaties die huurder zijn bij de toegelaten instelling of bijvoorbeeld medeondertekenaar zijn van een overeenkomst tot uitvoering van een wijkactieplan.

Betrokken partijen moeten zelf zorgdragen voor de uitvoering, naleving en handhaving van de onderliggende overeenkomsten of gedragsregels die algemeen verbindend zijn verklaard. Dat vormt geen onderdeel van het reguliere toezicht van rijksweg op de toegelaten instellingen. Het algemeen verbindend verklaren laat onverlet dat indien het in het kader van het financieel toezicht op solvabiliteit, continuïteit, behoud maatschappelijk bestemd vermogen, financieel risicobeheer en de kwaliteit van de financiële verantwoording nodig is dat de autoriteit zich een oordeel vormt over (onderdelen van) de werking van de code of regeling die algemeen verbindend is verklaard, de autoriteit daartoe ook de ruimte heeft.

Tenzij bij de betreffende overeenkomst anders is geregeld, moeten geschillen over de uitvoering van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst (al dan niet nadat eerst een traject van mediation en/of arbitrage is doorlopen) aan de civiele rechter worden voorgelegd. Indien de algemeen verbindend verklaarde sectorcodes of sectorregelingen voldoen aan de voor dat onderwerp gewenste minimale eisen, kan de minister van BZK besluiten dat de betreffende wettelijke voorschriften ter zake buiten toepassing blijven.

11. Verkoop van onroerende zaken

Op basis van het Bbsh mogen toegelaten instellingen nu geen huurwoningen verkopen of daarop een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik vestigen ten behoeve van een organisatie die geen toegelaten instelling is zonder voorafgaande toestemming van de minister van BZK. Op basis van dit wetsvoorstel wordt hieraan toegevoegd de verkoop van maatschappelijk vastgoed, mede om de positie van de hurende organisaties van dit vastgoed, die een lagere huur dan de marktconforme huur genieten, te beschermen en het risico op wegvloeien van maatschappelijk bestemd vermogen uit de DAEB-tak van de toegelaten instelling te beperken. De autoriteit zal de minister in dit verband adviseren over de noodzaak van dergelijke verkopen en de daarbij optredende risico's van weglek van maatschappelijk bestemd vermogen. De minister van BZK kan de autoriteit in dit verband om advies met betrekking tot de financiële noodzaak van de verkoop vragen.

Verkoop van een verhuurde woning, het geven van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik aan een huurder, aan een toegelaten instelling of, bij een leegstaande woning, aan een koper die de woning voor eigen gebruik gaat gebruiken, is zonder voorafgaande toestemming mogelijk. Voorgesteld wordt de huidige regeling uit en op grond van het Bbsh met betrekking tot de verkoop van huurwoningen aan een koper die deze niet voor eigen gebruik gaat gebruiken over te nemen. Daarnaast zullen de regels ten aanzien van de verkoop van woongelegenheden en maatschappelijk vastgoed bij of krachtens AMvB worden vastgelegd.

12. De interne organisatie en de interne werking van de toegelaten instelling

12.1. Inleiding

In het stichtingen- en verenigingsrecht wordt slechts een aantal basiseisen gesteld aan de interne organisatie en het functioneren van dergelijke rechtspersonen. In aanvulling op het stichtingen- en verenigingsrecht is een aantal aanvullingen en wijzigingen in dit wetsvoorstel opgenomen ten aanzien van de interne organisatie en de interne werking van de toegelaten instellingen. Deze aanvullingen vinden hun reden onder meer in het feit dat de toegelaten instellingen handelen met maatschappelijk bestemd vermogen, waarbij de rijksoverheid een extra verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de wijze waarop de toegelaten instelling omgaat met dat vermogen.

12.2. Aanvullingen op het stichtingen- en verenigingsrecht m.b.t. toegelaten instellingen

De volgende aanvullingen of specifieke wijzigingen op het stichtingen- en verenigingsrecht voor wat betreft toegelaten instellingen worden voorgesteld:

- In de Woningwet is nu opgenomen dat toegelaten instellingen geen uitkeringen mogen doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Dit blijft zo.
- In dit wetsvoorstel wordt de benoeming van het bestuur geregeld, waaronder de onverenigbaarheid met andere functies, zoals nu opgenomen in het Bbsh. Dit om belangenverstrengeling of conflicten op het terrein van de mededinging te voorkomen. Voorgesteld wordt om voor te schrijven dat bepaalde besluiten van het bestuur van de toegelaten instelling de voorafgaande instemming van de raad van toezicht vergen. Het betreft in de eerste plaats omvangrijke investeringen (of desinvesteringen). Aard en omvang (bedrag) van de investeringen worden bij AMvB geregeld. Daarnaast betreft het de jaarlijkse overzichten van voorgenomen werkzaamheden (zie paragraaf 6.2) die voorafgaande goedkeuring van de raad van toezicht behoeven. Hoofdrede voor deze verplichting is dat daarmee het meer ogen principe binnen de toegelaten instelling gewaarborgd wordt bij voor de toegelaten instelling belangrijke beslissingen. Ook gaat het om de vooraf aan de minister van BZK voor te leggen besluiten betreffende fusie, vervreemding (inclusief in erfpacht geven of een recht van vruchtgebruik vestigen) van onroerende zaken boven een bij AMvB bepaald bedrag en vervreemding van (delen van) dochters of deelnemingen van de toegelaten instelling boven een bij AMvB bepaald bedrag.
- In het wetsvoorstel wordt een aantal eisen gesteld aan de leden van de raad van toezicht om de kwaliteit van het toezicht langs deze weg te kunnen borgen. Voor een deel betreft dit eisen die nu ook deel uitmaken van de governancecode van Aedes. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wordt voorgesteld dat indien een sectorovereenkomst ter

- zake algemeen verbindend wordt verklaard, de minister van BZK kan besluiten dat de betreffende bepalingen niet van toepassing zijn.
- Voorgesteld wordt dat de gezamenlijke huurdersorganisaties van de toegelaten instelling het recht hebben een bindende voordracht te doen. De commissarissen die door de huurdersorganisaties worden voorgedragen mogen niet de meerderheid van de raad van toezicht uitmaken. Commissarissen mogen huurder bij een toegelaten instelling zijn. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Depla (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 184). De door huurdersorganisaties voor te dragen commissarissen dienen wel te voldoen en aan de eisen die op basis van dit wetsvoorstel ter zake worden gesteld. Zij dienen ook zonder last of ruggespraak met de organisaties die hen hebben voorgedragen te opereren en te oordelen in het belang van de toegelaten instelling en haar doelstellingen. Indien er bij de behandeling van een onderwerp een risico is op belangenverstremming of belangentegenstellingen, dient een voorgedragen commissaris voor dat onderwerp niet deel te nemen aan de discussie en zich van stemming in de raad van toezicht over dat onderwerp te onthouden.
 - In dit wetsvoorstel is opgenomen dat de minister van BZK gerechtigd is tot ontslag van één of meerdere commissarissen, indien de betrokken commissaris of commissarissen niet in het belang van de volkshuisvesting handelen of wensen te handelen (na een aanwijzing van de minister van BZK) als bedoeld in dit wetsvoorstel of stelselmatig een misleidende voorstelling van de gang van zaken bij de toegelaten instelling hebben gegeven. Hiermee wordt expliciet uitdrukking gegeven aan het feit dat toegelaten instellingen handelen met vermogen waar een mede door het Rijk gereguleerde maatschappelijke bestemmingsplicht in het belang van de volkshuisvesting op rust en zij zich over dit handelen naar het Rijk dienen te verantwoorden.

12.3. Vereisten aan de jaarrekening en de jaarverantwoording van de toegelaten instelling

De huidige verslagleggingprocedure van toegelaten instellingen richting het CFV is gebaseerd op zodanige termijnen dat de minister van BZK voor het einde van het jaar na afloop van het boekjaar verslag kan doen aan de Eerste en Tweede Kamer over de financiële situatie van en geleverde prestaties door de toegelaten instellingen. Deze verantwoordingstermijnen worden grosso modo goed nageleefd door de toegelaten instellingen. Daarom wordt voorgesteld om de verantwoordingstermijn op de huidige op toegelaten instellingen van toepassing zijnde termijn van zes maanden te handhaven zonder verlengingstermijn of ontheffingbevoegdheid voor de minister van BZK. De stukken dienen binnen zes maanden na afloop van het boekjaar ingediend te zijn bij de minister van BZK, de autoriteit en, voor zover van toepassing, bij de gemeente.

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat bij AMvB nadere eisen kunnen worden gesteld aan het jaarverslag en de jaarrekening van een toegelaten instelling, in aanvulling op de bepalingen ten aanzien van het jaarverslag en de jaarrekening van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Door middel van die AMvB zullen onder andere de verplichtingen tot verslaglegging geregeld worden zoals deze nu onderdeel zijn van het Bbsh, waaronder ook de verplichtingen ten aanzien van gegevensverstrekking met betrekking tot de dochterondernemingen, deelnemingen of andere verbindingen van de toegelaten instellingen. Dit om het beter mogelijk te maken toezicht te houden op de in dit wetsvoorstel opgenomen eisen aan de relatie tussen de toegelaten instellingen en deze ondernemingen. Om aan deze verplichting ten aanzien van de jaarrekening, het jaarverslag en de overige informatieverplichtingen te voldoen, worden toegelaten instellingen geacht zorg te dragen voor een administratie die een juist en

volledig inzicht geeft in zowel hun werkzaamheden als hun financiële situatie.

Ten slotte wordt voorgesteld om bij AMvB nadere voorschriften te geven over het onderzoek door de externe accountant van de toegelaten instelling. Dit om te waarborgen dat het onderzoek van de accountant plaatsvindt op die onderwerpen en op die wijze, die van belang zijn voor de autoriteit en voor de minister van BZK in het kader van het toezicht op de toegelaten instellingen. Het kan onder andere betreffen een vereiste verklaring van de externe accountant bij de hierboven genoemde overzichten ten aanzien van de volkshuisvestingsprestaties, de toewijzingen en de bezoldigingsgegevens.

13. Extern toezicht: volkshuisvestelijk toezicht, rechtmatigheidstoezicht, toezicht op integriteit en governance, financieel toezicht en toezicht op staatssteunregels

13.1. Inleiding

Het externe toezicht op toegelaten instellingen met de daarbij behorende oordeelsvorming en handhaving, vormt het sluitstuk van het stelsel. Het externe toezicht is te onderscheiden in financieel toezicht, rechtmatigheidstoezicht, toezicht op integriteit, toezicht op governance en volkshuisvestelijk toezicht.

In de brief van 12 juni 2009 is voorgesteld het externe toezicht te bundelen en onder te brengen bij de nieuw in te stellen autoriteit. Achtergrond daarbij was, zoals ook opgenomen in het advies van prof. dr. A.E. Schilder RA (advies toezicht op toegelaten instellingen, aangeboden aan de Tweede Kamer op 20 juni 2006) de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht te vergroten en de lasten van extern toezicht voor de toegelaten instellingen te beperken. Alleen toezicht waarbij een beleidsmatige afweging noodzakelijk is of waar geen sprake is van een eenduidig toetsingskader zou onder de directe verantwoordelijkheid van de minister vallen. De autoriteit zou een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo) moeten worden. De Raad van State heeft in zijn advies over dit wetsvoorstel geconcludeerd dat een dergelijke bundeling van extern toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan onvoldoende waarborgen biedt voor de minister om invulling te geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting en het functioneren van het stelsel van toegelaten instellingen.

Het advies van de Raad van State heeft voor de regering aanleiding gevormd om het externe toezicht anders in te richten. Het uitgangspunt van een effectief en efficiënt vormgegeven extern toezicht blijft daarbij het uitgangspunt, zodat de toezichtlasten voor de sector zoveel mogelijk worden beperkt. Daar waar het interne toezicht goed functioneert kan het externe toezicht zoals uitgeoefend door de autoriteit en de minister van BZK worden verminderd.

De regering kiest ervoor om het financieel toezicht in brede zin op toegelaten instellingen – evenals in de huidige situatie met het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting – onder te blijven brengen bij een zelfstandig bestuursorgaan. De voormalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in haar brief van 29 januari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 54) de achtergrond geschetst van uitvoering van financieel toezicht op afstand en de rol van het CFV in dat kader. Daarbij gaf zij aan dat deze keuze onder meer is gemaakt om het financieel toezicht niet te belasten met de gewenste uitkomsten van de beleidsontwikkeling en -sturing.

Met de vormgeving van het toezicht in het voorliggende wetsvoorstel kan echter opnieuw de vraag worden gesteld of het financieel toezicht uitgeoefend moet blijven worden door een zelfstandig bestuursorgaan. In het rapport «ZBO's binnen kaders» (rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's) zet het begeleidingsteam in op een praktische benadering voor bestaande zbo's die met de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven voor nieuwe zbo's niet meer als valide worden beschouwd. Het begeleidingsteam adviseert taken van bestaande zbo's, waarvan het instellingsmotief niet meer past in de huidige, restrictieve uitleg, alleen rechtstreeks onder ministeriële verantwoordelijkheid terug te brengen als de daarmee te bereiken verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid opweegt tegen de kosten van een dergelijke operatie en als die ministeriële verantwoordelijkheid met volledige toepassing van de Kaderwet niet voldoende geëffectueerd zou worden.

De regering is met de voormalige minister voor WWI van oordeel dat het niet wenselijk is het financieel toezicht op toegelaten instellingen, zoals ook verwoord in eerdergenoemde brief van de minister voor WWI, volledig terug te brengen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit zou gepaard gaan met grote organisatorische veranderingen – zowel bij het CFV als bij het ministerie van BZK – en daarmee gepaard gaande kosten. Om voorgaande reden kiest de regering ervoor het huidige financieel toezicht van het CFV te beleggen bij de autoriteit.

Aan dit financieel toezicht wordt toegevoegd het toezicht op de Europese staatssteunregelgeving. Immers, de regering is gehouden invulling te geven aan het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 over staatssteun aan toegelaten instellingen. Dit besluit bepaalt onder meer dat er een onafhankelijke controle dient plaats te vinden bij de beoordeling van de gescheiden boekhouding van toegelaten instellingen (zie paragraaf 7.4) en dat overcompensatie door een onafhankelijke instantie wordt vastgesteld. Hierbij ligt er een sterke relatie met het financieel toezicht op toegelaten instellingen. Het wetsvoorstel biedt de basis voor de bovengenoemde toezichtstaken. Daarbij is het met het oog op de effectiviteit van het financieel toezicht noodzakelijk dat de autoriteit over voldoende middelen en instrumenten beschikt om haar taken te effectueren. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in de mogelijkheid voor de autoriteit om in het kader van het financieel toezicht een aanwijzing te geven.

Rechtmatigheids- en volkshuisvestelijk toezicht, alsmede toezicht op de in dit wetsvoorstel genoemde aspecten van governance en integriteit, zullen onder (directe) verantwoordelijkheid van de minister van BZK worden uitgeoefend, zoals dat ook nu het geval is. Doordat het extern toezicht is verdeeld over twee partijen is goede samenwerking vereist teneinde te komen tot een efficiënt en effectief toezicht op de toegelaten instellingen waarmee de toezichtlast kan worden beperkt.

In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de verhouding tussen het interne toezicht, het externe toezicht door de autoriteit en de minister van BZK en de juridische en organisatorische inrichting van de autoriteit.

13.2. De verhouding tussen het interne toezicht en externe toezicht

Door middel van dit wetsvoorstel en door onderliggende regelgeving worden regels gesteld over welke doelen, taken en activiteiten toegelaten instellingen hebben en moeten uitvoeren alsmede over de juridische en organisatorische inrichting en de wijze van werken van de toegelaten instelling.

Met behulp van dit kader zijn er toetspunten geschapen waarop de raad van toezicht en de externe accountant van de toegelaten instelling gericht

en effectief toezicht kunnen uitoefenen, en waarover zij verslag kunnen doen in hun rapportages, toezichtoordelen en verklaringen. Voorstel is als uitgangspunt voor de toezichtverhouding tussen het interne en externe toezicht te nemen dat naarmate het interne toezicht beter functioneert het externe toezicht zich kan toespitsen op risicogericht toezicht. Via de jaarlijkse verslaglegging, aangevuld met signalen uit de omgeving, bijvoorbeeld verkregen uit visitatierapporten, verkrijgen de minister van BZK en de autoriteit informatie over het functioneren van de toegelaten instellingen. Daar waar op basis van die informatie twijfel mocht ontstaan over het conform wet en besluiten opereren van een toegelaten instelling, kan specifiek onderzoek worden verricht en specifiek toezicht worden uitgeoefend.

13.3 Toezicht op rechtmatigheid, volkshuisvestelijke prestaties, governance en integriteit door de minister van BZK

Het volkshuisvestelijke en rechtmatigheidstoezicht ligt bij de minister van BZK. Ook het toezicht op de diverse, in dit wetsvoorstel genoemde aspecten van governance en integriteit maakt onderdeel uit van dit toezicht. Het oordeel van de minister van BZK wordt op verschillende manieren vastgesteld.

Zo zal de raad van toezicht van de toegelaten instelling oog houden op het maatschappelijke presteren van de toegelaten instelling. Van instellingen met een maatschappelijke doelstelling mag daarnaast worden verwacht dat zij integriteit hoog in het vaandel hebben staan en hun cultuur, beleid en werkwijze daarop richten.

Het oordeel van de raad van toezicht vormt, naast de jaarverslagen en andere signalen, de basis voor het externe toezicht door de minister van BZK om tot een oordeel te komen over het presteren.

De minister van BZK kan nadere informatie opvragen op basis van bijvoorbeeld de jaarstukken of signalen van de autoriteit of van belanghebbenden die duiden op problemen rond het presteren of de integriteit van een toegelaten instelling. Op basis van de beschikbare informatie kan worden beoordeeld welke maatregelen door de toegelaten instelling (bestuur en raad van toezicht) worden getroffen om tot verbetering te komen. Dit kunnen ook maatregelen zijn gericht op versterking van de organisatie gericht op de integriteit of de interne governance.

Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het in de motie Depla c.s. (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 28) gevraagde principe van proportioneel toezicht bij goed functioneren.

Op het punt van rechtmatigheid zal de minister van BZK toetsen of de toegelaten instelling zich houdt aan de eisen van de regelgeving. Daarbij gaat het om voorschriften in de publieke wet- en regelgeving. Het toetsen en handhaven van voorschriften uit algemeen verbindend verklaarde codes gebeurt (zoals gebruikelijk bij algemeenverbindendverklaring) in beginsel door de branche zelf. Voorts moet, net als nu, elke statutaire wijziging bij een toegelaten instelling vooraf ter goedkeuring aan de minister van BZK worden voorgelegd. De statuten zijn immers cruciaal voor het functioneren van de toegelaten instelling binnen de regels van het stelsel van toegelaten instellingen.

Van het toezicht op de rechtmatigheid maakt ook onderdeel uit het toezicht op het naleven van de eerder in deze memorie van toelichting genoemde voorwaarden voor het aangaan van verbindingen, zoals het oprichten van dochters, evenals de voorwaarden voor verkoop van woongelegenheden en maatschappelijk vastgoed.

13.4. Financieel toezicht en toezicht op de Europese staatssteunregels door de autoriteit

Voorgesteld wordt dat de autoriteit wordt belast met het financiële toezicht en het toezicht op de naleving van de Europese staatssteunregels. Op basis van de in dit wetsvoorstel, in AMvB's en in haar beleidsregels gestelde beoordelingcriteria, beoordeelt zij het financiële presteren en functioneren van de toegelaten instelling alsmede de naleving van de in de Woningwet gegeven invulling van de Europese staatssteunregels. Wanneer er in het kader van het financiële toezicht een ongewenste situatie ontstaat, is de autoriteit bevoegd om met een aanwijzing de toegelaten instelling te corrigeren.

Wanneer er sprake is van mogelijk strafbare feiten bij een toegelaten instelling is de autoriteit verplicht dit – al dan niet via het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties – te melden aan de minister van BZK.

13.5. Taken en organisatie van de autoriteit

Voorgesteld wordt dat de autoriteit, in het licht van de voorgaande paragrafen, de volgende taken verricht:

- a) de controle op de naleving van de verplichtingen van toegelaten instellingen in het kader van de verkrijging van compensatie voor de uitvoering van de DAEB en, indien van toepassing, het opleggen van beperkingen ten aanzien van de verkrijging van compensatie of terugvorderen van verkregen compensatie voor de uitvoering van die DAEB, wanneer de toegelaten instelling daar geen recht op had;
- b) het financieel toezicht op de toegelaten instellingen en het daartoe geven van een oordeel over solvabiliteit, financiële continuïteit, behoud maatschappelijk bestemd vermogen, financieel risicobeheer en de kwaliteit van de financiële verantwoording, rekening houdend met het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten;
- c) het bestuur van de toegelaten instelling verzoeken met maatregelen te komen indien uit het financiële oordeel van de autoriteit zou blijken dat de toegelaten instelling niet beschikt over de noodzakelijk te achten financiële middelen ter uitvoering van haar voornemens met als doel dat de toegelaten instelling weer in een zodanige situatie geraakt dat haar financiële situatie wel weer in balans is met haar voornemens; het kan dan zowel gaan om het aanpassen van haar voornemens als om het verbeteren van haar financiële situatie door bijvoorbeeld het verkopen van woningen;
- d) het verstrekken van informatie aan de minister van BZK over de volkshuisvestelijke prestaties in relatie tot de financiële mogelijkheden en situatie van de sector als totaal en op het niveau van de individuele toegelaten instellingen;
- e) het adviseren van de minister van BZK over de door hem in het kader van zijn toezichtstaak te treffen maatregelen;
- f) het verstrekken van projectsteun voor activiteiten van toegelaten instellingen;
- g) het beoordelen van saneringsplannen van toegelaten instellingen en in dat kader verstrekken van saneringssteun;
- h) het beheren van het fonds van de autoriteit en het verrichten van heffingen bij toegelaten instellingen ten bate van het fonds en de activiteiten en subsidies van de autoriteit;
- i) het optreden als vereffenaar in geval van ontbinding van een toegelaten instelling (op last van de rechtbank maar ook in geval van vrijwillige ontbinding door het bestuur van de toegelaten instelling);
- j) het adviseren van de minister van BZK over de financiële aspecten bij fusies en toelatingsverzoeken.

Voorgesteld wordt dat de minister van BZK op basis van de informatie, bedoeld onder d, zowel de Tweede als de Eerste Kamer minimaal één keer per jaar informeert over de staat van de sector van toegelaten instellingen. De autoriteit kan derhalve vanuit de haar opgedragen taak als financieel toezichthouder rapportages opstellen over de monitoring van de volkshuisvestelijke prestaties met het oog op de financiële mogelijkheden en de feitelijk gerealiseerde prestaties in relatie tot de financiële positie van de sector vanuit de door de toegelaten instellingen aangeleverde informatie. Het gaat dan om de rapportages die in de huidige situatie bekend staan als het sectorbeeld realisaties en het sectorbeeld voornemens. Het oordeel over het volkshuisvestelijk presteren, de rechtmatigheid, de integriteit en de diverse aspecten van governance is voorbehouden aan de minister van BZK.

13.6. Subsidieregels en heffingsregels

Voorgesteld wordt dat de voorschriften met betrekking tot de verstrekking van subsidies door de autoriteit voor activiteiten van toegelaten instellingen, zoals nu ook het geval is, worden vastgelegd in een AMvB en in beleidsregels. Het kan dan gaan om de voorwaarden waaronder recht ontstaat op subsidie, de aanvraagprocedure voor de subsidie, de besluitvormingsprocedure over de toekenning van en de bepaling van de hoogte van de subsidie, en dergelijke. Eenzelfde lijn zal ook gaan gelden voor de verstrekking van saneringssubsidies. Door middel van nadere beleidsregels kan de autoriteit hier technische uitvoeringsvoorschriften aan verbinden.

Voorgesteld wordt de middelen van het fonds van de autoriteit te vormen door middel van verplichte bijdragen van toegelaten instellingen aan dit fonds. Daarnaast zal er sprake zijn van andere inkomsten ten bate van het fonds, zoals rente-inkomsten op de middelen van het fonds en ontvangsten uit vereffeningen bij opheffing van een toegelaten instelling. Bij AMvB worden voorschriften gegeven voor de verplichte bijdragen van toegelaten instellingen aan het fonds. Het betreft dan voorschriften over de procedure, de berekeningswijze van de hoogte van de heffing per toegelaten instelling, eventuele vrijstellingsgronden voor de heffing en dergelijke. Voorgesteld wordt dat de autoriteit de hoogte van de totaal benodigde bijdrage uit de sector bepaalt op basis van een begroting van de uitgaven en de aanwezige middelen in het fonds. Het besluit tot bepaling van de hoogte van de totaal benodigde bijdrage behoeft de voorafgaande instemming van de minister van BZK. Indien er voldoende middelen in het fonds aanwezig zijn, in het licht van de geraamde uitgaven en een normaal te achten reserve in het fonds, kan de minister van BZK bepalen dat in enig jaar geen heffing zal plaatsvinden. Door middel van nadere beleidsregels kan de autoriteit hier technische uitvoeringsvoorschriften aan verbinden.

In het jaarverslag van de autoriteit zal gescheiden inzicht worden geboden in de werkzaamheden in het kader van het toezicht en de subsidietaak van de autoriteit. De minister van BZK kan daartoe nadere regels stellen bij ministeriële regeling.

13.7. Beleidsregels van de minister van BZK en nadere beleidsregels van de autoriteit

Tot op heden stelt het CFV zijn eigen beleidsregels vast, na deze voor commentaar voorgelegd te hebben aan de minister van BZK. In het licht van de regels die de Kaderwet zbo ter zake stelt, wordt voorgesteld dat de minister van BZK kaderstellende beleidsregels voor de autoriteit kan vaststellen. Binnen deze algemene beleidsregels kan de autoriteit

vervolgens haar nadere beleidsregels vaststellen, na deze voor commentaar voorgelegd te hebben aan de minister van BZK. De nadere beleidsregels van de autoriteit omvatten de methodiek(en) van financiële beoordeling en de daarbij te hanteren criteria en benodigde informatie, als ook de spelregels om tot een zorgvuldig oordeel te komen en de werkwijze met betrekking tot steunverlening. Hiermee wordt voorkomen dat er eventuele geschillen kunnen ontstaan tussen de minister van BZK en de autoriteit over de uitleg van de wetgeving ten aanzien van de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van de autoriteit.

13.8. Het bestuur van de autoriteit

Voorgesteld wordt dat het bestuur van de autoriteit uit drie tot vijf leden gaat bestaan. De omvang zal afhangen van de taakverdeling tussen het bestuur en de directie en het werkapparaat van de autoriteit en zal vastgelegd worden in het bestuursreglement. De bestuursleden worden, behoudens tussentijds ontslag, benoemd voor vier jaar en kunnen nog eens voor een periode van vier jaar worden herbenoemd. Het bestuur stelt het bestuursreglement vast, dat vooraf conform de Kaderwet zbo de goedkeuring van de minister van BZK behoeft.

13.9. Begroting en financieel toezicht op de autoriteit, de informatievoorziening, de sturing en het toezicht

Voorgesteld wordt om op basis van artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo te regelen dat de kosten van de autoriteit gedekt worden uit de middelen van het fonds als omschreven in paragraaf 13.6, en derhalve deel uitmaken van de begroting voor dit fonds en van het voorstel van de autoriteit ten aanzien van de jaarlijks benodigde totale bijdrage uit de sector van toegelaten instellingen. De minister van BZK keurt de door de autoriteit vastgestelde begroting goed (conform artikel 29 van de Kaderwet zbo).

In aanvulling op de Kaderwet zbo wordt voorgesteld dat de autoriteit het jaarverslag, de jaarrekening en de accountantsverklaring algemeen beschikbaar stelt. De minister van BZK kan voorschriften geven over de inrichting van het jaarverslag, de jaarrekening en de accountantsverklaring. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk openheid gegeven wordt over de uitvoering van taken door de autoriteit.

De minister van BZK zal uiterlijk vier jaar na het van kracht worden van dit wetsvoorstel in het kader van de evaluatie van dit wetsvoorstel een evaluatie van het functioneren van de autoriteit aan de Tweede en Eerste Kamer doen toekomen. Voorgesteld wordt om conform de Kaderwet zbo het functioneren van de autoriteit vervolgens vijfjaarlijks te evalueren.

14. Handhaving en bewind door de minister van BZK

14.1. Handhaving door de minister van BZK

In paragraaf 13 is geschetst dat het toezicht op de toegelaten instellingen uitgevoerd wordt door de minister van BZK en de autoriteit (ten aanzien van de financiële aspecten en de staatssteun aspecten, inclusief het geven van aanwijzingen op deze terreinen). De minister van BZK is bevoegd tot het geven van een aanwijzing om bepaalde handelingen te verrichten of na te laten op alle andere terreinen. Ook kan de minister van BZK een persoon of instantie aanwijzen om een plan op te stellen voor door de toegelaten instelling te verrichten handelingen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om aanwijzingen, in geval een toegelaten instelling in redelijkheid niet voldoende bijdraagt aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie, om alsnog bepaalde activiteiten uit te voeren.

14.2. Dwangsommen

De minister van BZK kan conform de Woningwet een toegelaten instelling die in strijd handelt met een door de minister van BZK gegeven aanwijzing een last onder dwangsom opleggen om nakoming van de aanwijzing af te dwingen. Te betalen dwangsommen vallen toe aan de autoriteit.

14.3. Bewind op verzoek van de minister van BZK

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 van BZK de rechtbank verzoeken om de toegelaten instelling onder bewind te stellen. De minister van BZK kan daarbij aan de rechtbank personen voordragen als bewindvoerder en een beloningsvoorstel voor hen doen. In verband met de spoedeisendheid van de situatie wordt voorgesteld dat de rechtbank een dergelijk verzoek binnen twee weken na ontvangst van het verzoek behandelt. In geval van een verzoek om of een toewijzing van een surseance van betaling of faillissement kan de minister van BZK niet om de aanstelling van een bewindvoerder verzoeken. Op dat moment gaat de belangenbehartiging van de schuldeisers van de toegelaten instelling voor.

De huidige artikelen 70f t/m 70i van de Woningwet rond de toewijzing van het verzoek door de rechtbank, de uitoefening van het bewindvoerschap, de vereiste medewerking daaraan van de toegelaten instelling en de beëindiging van het bewindvoerschap zijn integraal en zonder wijzigingen overgenomen in dit wetsvoorstel.

Indien binnen de in het wetsvoorstel opgenomen uiterste termijn voor het bewindvoerschap van twee jaar de toegelaten instelling nog steeds in een positie verkeert dat zij ernstige schade berokkent aan het belang van de volkshuisvesting of activiteiten uitvoert die niet in het belang van de volkshuisvesting zijn, kan de minister van BZK overgaan tot intrekking van de toelating en het doen van een verzoek aan de rechtbank tot de ontbinding van de rechtspersoon.

Zo'n situatie kan zich voordoen indien bijvoorbeeld een verbinding van de toegelaten instelling om juridische of andere (bijvoorbeeld financiële) redenen niet door de toegelaten instelling kan worden afgestoten en deze verbinding ernstige schade aan de volkshuisvesting berokkent of structureel activiteiten uitvoert die niet in het belang van de volkshuisvesting zijn.

15. Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

15.1. Belangrijkste wijzigingen in de wet met een effect op de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid, de naleefbaarheid en de fraudebestendigheid

De belangrijkste wijzigingen die het functioneren van de toegelaten instellingen beïnvloeden betreffen:

- het vereiste de statuten en bestuurlijke inrichting van de toegelaten instelling aan te passen aan de vereisten van het onderhavige wetsvoorstel;
- het ervoor zorgdragen dat de organisatorische inrichting en werking van de toegelaten instelling inclusief de werking van het interne toezicht gaat voldoen aan de eisen van een goede governance, zoals omschreven in dit wetsvoorstel;
- de aanpassing van de inrichting van de administratie en de organisatie van de werkzaamheden van de toegelaten instelling aan de eisen in het kader van de staatssteun en de Mededingingswet;

- het vereiste om binnen twee jaar de relaties met bestaande dochterondernemingen en deelnemingen van de toegelaten instellingen aan te passen aan de vereisten in dit wetsvoorstel met een eventueel te verlenen verlengingstermijn van twee jaar.

15.2. Gevolgen van het wetsvoorstel voor de toegelaten instellingen

Interne inrichting en governance

De eisen in dit wetsvoorstel en de Mededingingswet ten aanzien van de organisatorische en administratieve inrichting en werking van de toegelaten instellingen inclusief het bestuur en het interne toezicht zullen ertoe leiden dat de toegelaten instellingen hun bestuurlijke, organisatorische en administratieve inrichting, en de controle op de werking daarvan, onder de loep zullen moeten nemen en aan die eisen moeten aanpassen. Er zullen regels worden ingevoerd voor de scheiding van de DAEB-taak enerzijds en de overige, vooral commerciële activiteiten anderzijds. De aanpassing van de administraties en verantwoordingen aan de eisen van de Mededingingswet en de bij AMvB gegeven voorschriften daarvoor zullen ook leiden tot een wijziging van de financiële informatievoorziening vanuit de toegelaten instellingen aan de autoriteit en aan de jaarrekening en jaarverantwoording. Deze aanpassing zal eenmalig zijn.

Het overgrote deel van de andere eisen in dit wetsvoorstel zijn eisen in het kader van een «good governance» binnen een onderneming, en zeker binnen ondernemingen met een maatschappelijke taak die werken met maatschappelijk bestemd vermogen. Daartoe wordt ook gerekend een adequaat overleg met belanghebbenden (onder meer huurdersorganisaties en gemeenten) en zich daarnaar verantwoorden. Beide elementen komen in meer of mindere mate ook al voor in de governancecode van Aedes. Uitgangspunt daarbij is dat door een beter functioneren van het interne toezicht op deze onderwerpen de minister van BZK en de autoriteit minder aanvullend toezicht op de sector hoeven uit te voeren.

Toegelaten instellingen krijgen één jaar om hun statuten en de bestuurlijke, organisatorische en administratieve inrichting aan te passen aan de nieuwe eisen en te starten met de implementatie. Lopende het tweede jaar kan dan gewerkt worden met de gewijzigde statuten en nieuwe procedures en aan het einde van het tweede jaar kan dan verantwoording worden afgelegd over de nieuwe werkwijze in het tweede jaar. Deze termijn wordt als ruim voldoende ingeschat voor toegelaten instellingen om de vereiste aanpassingen en verbeteringen te realiseren. Het wordt wenselijk geacht dat toegelaten instellingen zelf de verantwoordelijkheid nemen om de vereiste verbeteringen op het terrein van de interne governance al eerder te implementeren.

Op basis van het besluit van de Europese Commissie zijn de eisen rond de toewijzing van huurwoningen al eerder bij regeling verplicht gesteld op basis van het Bbsh.

De uitvoering van de DAEB

Een tweede element betreft de uitvoering van de DAEB. De Europese Commissie heeft bij besluit van 15 december 2009 C(2009)9963 goedkeuring verleend aan de bestaande steun en bijzondere projectsteun voor toegelaten instellingen. Het besluit van de Europese Commissie wordt in twee stappen geïmplementeerd. De eerste stap betreft de verplichting voor toegelaten instellingen ten minste 90% van hun woongelegenheden met een huurprijs onder de liberalisatiegrens (€ 652,52 peildatum 1 januari 2011) toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen van maximaal € 33 614,- (eveneens peildatum 1 januari 2011). Daarnaast is expliciet benoemd dat compensatie (staatssteun) aan toegelaten

instellingen uitsluitend mag worden ingezet voor de werkzaamheden als bedoeld in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting. Ten slotte worden toegelaten instellingen verplicht maatschappelijk vastgoed aan te besteden.

Met de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting die op 1 januari 2011 in werking is getreden, is invulling gegeven aan deze stap. In het wetsvoorstel is deze regeling overgenomen. De tweede stap bij de implementatie vormt de administratieve scheiding van activiteiten die door de toegelaten instelling als DAEB worden uitgevoerd en overige activiteiten. Met deze scheiding kan worden bepaald of er bij een toegelaten instelling sprake is van overcompensatie. Deze administratieve scheiding en de handhaving daarvan wordt met dit wetsvoorstel geregeld. Nadere regels voor de administratieve scheiding zullen bij AMvB worden uitgewerkt.

Verbindingen van de toegelaten instelling (dochterondernemingen en deelnemingen)

Eis in dit wetsvoorstel is dat toegelaten instellingen hun relaties met dochterondernemingen en deelnemingen binnen een termijn van twee jaar, met een mogelijke uitloop met twee jaar, dienen aan te passen aan de eisen in dit wetsvoorstel. Dit kan gevolgen hebben voor de toegelaten instelling zelf, voor de dochterondernemingen en/of deelnemingen en voor de relaties tussen de toegelaten instelling en haar dochterondernemingen en/of deelnemingen. Bij nieuwe activiteiten die ondergebracht worden in dochterondernemingen of deelnemingen is het voldoen aan de nieuwe vereisten meteen van toepassing.

Het eerste algemene vereiste is dat toegelaten instellingen niet meer dan een bij AMvB bepaald percentage van hun eigen vermogen als vermogen ter beschikking mogen stellen of ter zake financiële risico's mogen lopen richting hun verbindingen. Wanneer toegelaten instellingen deze grens overschrijden, zullen ze een deel van hun belangen in de betrokken verbindingen dienen af te bouwen, dan wel, wanneer dat is toegestaan zoals bij koopwoningprojecten of winkelprojecten in de plint van woongebouwen onder de financiële drempel voor commerciële projecten, de betrokken activiteiten weer onder dienen te brengen in de toegelaten instelling zelf, zodat ze weer onder het directe toezicht van de raad van toezicht van de toegelaten instelling en van de autoriteit en minister van BZK vallen. Gezien het feit dat toegelaten instellingen vaak alleen aandeelhouder zijn in de betrokken verbindingen en de middelen voor die verbindingen verstrekt hebben, worden er op dit vlak weinig knelpunten voorzien voor het weer onderbrengen van de betrokken werkzaamheden in de toegelaten instelling zelf. Bij AMvB zullen daartoe regels worden opgenomen.

Een tweede vereiste geldt voor commerciële projecten (niet zijnde woningbouw) boven het bij AMvB bepaalde drempelbedrag. Het kan noodzakelijk zijn dat deze activiteiten vanuit het oogpunt van financieel toezicht worden afgestoten.

15.3. De overgang van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting naar de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de taakuitbreiding

Het huidige CFV zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel doorgaan als de nieuw in te stellen Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (autoriteit). De autoriteit zal wettelijk een uitgebreider takenpakket krijgen dan het huidige wettelijke takenpakket van het CFV en de mogelijkheid krijgen aanwijzingen te geven. Nieuw is vooral de taak van de controle op de naleving van de verplichtingen van toegelaten instellingen in het kader van de verkrijging van

compensatie voor de uitvoering van de DAEB en, indien van toepassing, het opleggen van beperkingen ten aanzien van de verkrijging van compensatie of terugvorderen van verkregen overcompensatie voor de uitvoering van die DAEB.

Ook het toezicht op de administratieve scheiding binnen toegelaten instellingen en de op basis van deze wet bij AMvB gegeven voorschriften daaraan maakt hier onderdeel van uit. Dit kan ook gepaard gaan met een aanpassing van de financiële beoordelingsystematiek van het CFV en het opvragen van financiële gegevens bij de toegelaten instellingen. Deze aanpassingen zullen eenmalig zijn. De bovengenoemde nieuwe wettelijke taken en de gewijzigde financiële beoordelingen zullen moeten neerslaan in AMvB's, nieuwe beleidsregels voor de autoriteit en in de nadere beleidsregels van de autoriteit.

16. Administratieve lasten

Op basis van het voorliggende wetsvoorstel is een globale raming van de administratieve lasten gemaakt. Het gaat om een globale raming, omdat in de AMvB's uiteindelijk een aantal uitwerkingen van dit tot wet verheven wetsvoorstel zullen plaatsvinden, die bepalend zullen zijn voor de feitelijke administratieve lasten van dit wetsvoorstel. Zo zullen de lasten van de invoering van artikel 25b van de Mededingingswet sterk bepaald worden door de bij AMvB te stellen eisen aan de administratie van de toegelaten instellingen.

Op hoofdlijnen ziet de raming er als volgt uit:

artikel	omschrijving	relatie	jaarlijkse adm.last	eenmalige adm.last
22,23, 25-8	statuten wijzigen	nieuw	0	€ 1 760 000
27	voorafgaande instemming RvT	nieuw	€ 1 250 000	0
32	algemene formalisering info tbv RvT	nieuw	0	0
43	werkgebied zonder instemming minister.	9/10 Bbsh	- € 5 000	0
49	90%-regel DAEB (inkomenstoets)	nieuw	€ 92 000	0
50	scheiding DAEB/niet-DAEB	nieuw	€ 1 350 000	€ 44 800 000
50a	aanbesteding maatschappelijk vastgoed	nieuw	€ 4 280 000	0
53	reglementen sloop/renovatie en treasury	nieuw		€ 902 000
totaal			€ 6 967 000	€ 47 462 000
<i>idem per corporatie</i>			<i>€ 17 000</i>	<i>€ 116 000</i>

De uitkomsten in de tabel maken duidelijk dat het wetsvoorstel een forse eenmalige extra administratieve last met zich meebrengt. Het overgrote deel van de eenmalige last is toe te schrijven aan de doorvoering van de administratieve scheiding in verband met de uitvoering van de Mededingingswet (Europees vereiste) en de aanpassing van statuten. Deze beide lasten zijn onvermijdelijk.

De eenmalige extra administratieve last, voornamelijk als gevolg van de EC-vereisten, is met circa € 47,5 miljoen fors te noemen.

In vergelijking met de voorstellen zoals deze oorspronkelijk waren opgenomen in de kabinetsbrief van 12 juni 2009, die de basis vormde voor de vormgeving van het wetsvoorstel, zijn de (extra) administratieve lasten aanmerkelijk lager geworden. De jaarlijkse lasten zijn afgenomen van circa € 12,5 miljoen naar circa € 7 miljoen (- 44%), en de eenmalige last van circa € 52,4 miljoen naar circa € 47,5 miljoen (- 9%). De belangrijkste wijzigingen die hiertoe hebben geleid, zijn het vervallen van een aantal regels die in het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State nog waren opgenomen. De belangrijkste daarvan zijn regels over

verklaringen van de raad van toezicht, eisen ten aanzien van belanghebbendenorganisaties, eisen aan profielschetsen voor bestuurders en leden van de raad van toezicht en regels over voorafgaande instemming van de externe toezichthouder.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt om artikel 1 van de Woningwet te herzien.

eerste lid

De begripsomschrijvingen in het voorgestelde *eerste lid* zijn in alfabetische volgorde geplaatst. Nieuw zijn de begripsomschrijvingen van autoriteit, compensatie, diensten van algemeen economisch belang, gebied van de volkshuisvesting, huishoudinkomen, huurprijs, overdragen van de economische eigendom, raad van toezicht, voorziening en woongelegenheid.

begripsomschrijving «autoriteit»

De autoriteit is de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Het CFV zal onder deze nieuwe naam voortbestaan.

begripsomschrijving «compensatie»

In november 2009 is overeenstemming bereikt tussen de Nederlandse regering en de Europese Commissie (hierna: EC) over het algehele systeem van staatssteun aan toegelaten instellingen en over de bijzondere projectsteun van het CFV in het kader van de wijkenaanpak. Op 15 december 2009 heeft dit zijn weerslag gekregen in het besluit C(2009)9963 van de EC aangaande de steunmaatregel E 2/2005 (het algehele systeem van staatssteun aan toegelaten instellingen) en de steunmaatregel N 642/2009 (de bijzondere projectsteun van het CFV aan de toegelaten instellingen).

Voor de uitvoering van de DAEB kan de toegelaten instelling staatssteun ontvangen. Tot de compensatie worden op grond van het genoemde besluit van de EC van 15 december 2009 gerekend:

- het met een borgstelling door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw of borgstelling door een overheid door toegelaten instellingen kunnen aantrekken van leningen op de kapitaalmarkt;
- reguliere en bijzondere projectsteun alsmede saneringssteun van de autoriteit en
- steun door gemeenten in de vorm van een verlaging van de grondkosten ten behoeve van de uitvoering van de DAEB door toegelaten instellingen.

De voorgestelde begripsomschrijving sluit hier op aan.

begripsomschrijving «huishoudinkomen»

De voorgestelde omschrijving van het begrip «huishoudinkomen» is nu opgenomen in artikel 1, onderdeel f, van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting.

begripsomschrijvingen «huurprijs» en «voorziening»

De voorgestelde omschrijvingen van de begrippen «voorziening» en «huurprijs» zijn nu opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel c respectievelijk d, van het Bbsh.

begripsomschrijving «overdragen van de economische eigendom»

De voorgestelde omschrijving van het begrip »overdragen van de economische eigendom» sluit aan op de begripsomschrijving welke is opgenomen in artikel 2, tweede lid, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Onder economische eigendom wordt verstaan een samenstel van rechten en verplichtingen met betrekking tot onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen, dat een belang bij die zaken of rechten vertegenwoordigt. Het belang omvat ten minste enig risico van waardeverandering en komt toe aan een ander dan de eigenaar of beperkt gerechtigde. Onder de verkrijging van de economische eigendom van onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen wordt mede verstaan de verkrijging van een samenstel van rechten en verplichtingen dat een belang als hiervoor bedoeld vertegenwoordigt bij een bestanddeel van een onroerende zaak dat zelfstandig aan een recht kan worden onderworpen, dan wel bij een recht waaraan een onroerende zaak kan worden onderworpen. De verkrijging van uitsluitend het recht op levering wordt niet aangemerkt als verkrijging van economische eigendom.

begripsomschrijving »woongelegenheid»

De voorgestelde omschrijving van het begrip «woongelegenheid» staat nu in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Bbsh. In de omschrijving is uitgebreider dan in het Bbsh vervat wat onder woonwag en standplaats dient te worden verstaan, omdat met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de aparte omschrijvingen van de begrippen «woonwag en »standplaats» in de Woningwet zijn vervallen.

tweede lid

De begripsomschrijving van wat mede onder «de huurder» wordt verstaan, is nu opgenomen in artikel 1, tweede lid, van het Bbsh. De echtgenoot van een huurder is in beginsel medehuurder van rechtswege. Men kan ook medehuurder zijn op grond van een duurzame gemeenschappelijke huishouding met de huurder, mits de verhuurder daarmee schriftelijk instemt.

Onder de huurder wordt naast de medehuurder mede begrepen de persoon die anders dan als medehuurder zijn hoofdverblijf in dezelfde woongelegenheid als de huurder heeft en na het overlijden van de huurder de huurovereenkomst voortzet.

Onderdeel c is opgenomen om te voorkomen dat onderhuurders minder rechten aan de Woningwet kunnen ontlennen dan degenen die woongeheden direct van de toegelaten instelling huren.

In de voorgestelde begripsomschrijving van wat mede onder «woning» wordt verstaan, wordt onder een afzonderlijk gedeelte van een gebouw zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimte in een gebouw begrepen. Bij onzelfstandige woonruimte kan het dan bijvoorbeeld gaan om onzelfstandige woonruimten in verzorgingstehuizen, verpleeghuizen of studentenhuizen.

Onderdeel B

artikel 19 van de Woningwet

Dit artikel regelt de materie die nu is geregeld in artikel 70 van de Woningwet. Ten opzichte van dat artikel wordt een belangrijke wijziging voorgesteld. Deze bestaat uit het vervallen van de bepaling dat de statuten van de vereniging of de stichting voorschrijven dat bij haar ontbinding de vereffening geschiedt door vereffenaars die zijn aangevozen door het college van burgemeester en wethouders van de

gemeente waar zij haar woonplaats heeft. In het voorgestelde artikel 20, vijfde lid, van de Woningwet wordt die taak toebedeeld aan de autoriteit. Ook is gekozen voor een vereenvoudiging van de procedure door de minister van BZK in plaats van de Kroon de bevoegdheid te geven om te besluiten tot toelating of tot intrekking van de toelating.

Het voorgestelde *eerste lid* bepaalt dat de betrokken verenigingen en stichtingen ten doel moeten hebben uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en moeten beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten. Wat tot het gebied van de volkshuisvesting behoort, is limitatief opgesomd in het voorgestelde artikel 45, eerste en tweede lid, van de Woningwet.

Het gaat hier om van oudsher bestaande wezenskenmerken van toegelaten instellingen. De tekst sluit het maken van winst door een toegelaten instelling niet uit, maar zij zijn wel verplicht om eventuele winsten uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te besteden. Dit is neergelegd in het voorgestelde artikel 42, derde lid, van de Woningwet. Bij het verzoek om toelating moet de vereniging of de stichting aangeven waarom zij als toegelaten instelling wenst te worden toegelaten, in welke gemeente zij voornemens is zich te vestigen en in welke gemeenten zij beoogt werkzaam te zijn. De minister van BZK kan de toelating weigeren of intrekken.

In het voorgestelde *tweede lid* wordt bepaald dat de autoriteit en de betrokken gemeenten door de minister van BZK in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen in te dienen over de mogelijke gevolgen van de toelating voor de volkshuisvesting in hun gemeente. Aan die gemeenten zal daarbij logischerwijs worden gevraagd een oordeel te geven ten aanzien van de verwachte samenwerking tussen de in die gemeenten dan actieve toegelaten instellingen en de wijze waarop zij denken te gaan bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Aan de autoriteit zal logischerwijs worden gevraagd een oordeel te geven over de financiële positie van de vereniging of de stichting die om toelating verzoekt.

Het voorgestelde *derde lid* bepaalt in welke gevallen de minister van BZK de toelating kan weigeren. Dat is blijkens onderdeel a in de eerste plaats het geval als de aanvragende instantie geen vereniging of stichting is, of de vereniging of de stichting niet uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam zal zijn of haar financiële middelen niet uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting zal inzetten. Ook het niet voldoen aan de AMvB, bedoeld in het voorgestelde eerste lid, kan een weigeringsgrond zijn.

De weigeringsgrond, genoemd in onderdeel b, is nu opgenomen in artikel 8, eerste lid, van het Bbsh, en werd al geruime tijd voor opneming in dat besluit in de praktijk toegepast. Dit is de een van de overhevelingen naar de Woningwet van artikelen uit het Bbsh. Deze overhevelingen zijn in lijn met het in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting opgenomen voornemen om belangrijke bepalingen op het niveau van de formele wet te regelen.

Het voorgestelde *vierde lid* bevat de gronden waarop de minister van BZK de toelating kan intrekken. Onderdeel a bevat de intrekkinggrond dat de toegelaten instelling niet langer voldoet aan het voorgestelde eerste lid. Onderdeel b bevat de intrekkinggrond die nu in artikel 44 van het Bbsh is opgenomen. Het gaat daarbij net als nu om situaties die het voortzetten van de toelating redelijkerwijs onmogelijk maken. De intrekking van de toelating is, met name gezien de daarmee onverbrekkelijk verbonden ontbinding van de rechtspersoon, de zwaarst mogelijke maatregel tegen

toegelaten instellingen. Voorbeelden waarin de toelating zou kunnen worden ingetrokken op grond van dit onderdeel zijn het veelvuldig overtreden van wettelijke regels, het vaststaan van een blijvende onwil om aan een aanwijzing gevolg te geven en handelingen of situaties die tot gevolg hebben dat het in financieel opzicht voortbestaan van de toegelaten instelling in acuut gevaar komt, en andere maatregelen, zoals het door de minister van BZK aanwijzen van een toezichthouder of een onderbewindstelling door de rechtbank, geen soelaas (meer) bieden en ook een sanering van de toegelaten instelling geen uitkomst meer biedt.

artikel 20 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste en tweede lid* bevatten de materie die nu in artikel 70b van de Woningwet is neergelegd, met als enige verschil dat niet meer van een koninklijk besluit tot intrekking van de toelating sprake is.

Voorgesteld wordt de in het *eerste lid* neergelegde versnelde rechtsgang ongewijzigd te laten ten opzichte van het huidige artikel 70b, eerste lid, van de Woningwet. Deze houdt in dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg oordeelt over een beroep tegen het besluit. De Afdeling behandelt het beroep aanvankelijk versneld. De Afdeling beschikt daarbij over de mogelijkheid om, in het geval dat zij het beroep niet voldoende spoedeisend acht of het beroep naar haar oordeel een gewone behandeling vordert, het beroep op de gewone wijze te behandelen.

Wat betreft het *tweede lid* wordt geen wijziging voorgesteld ten opzichte van het huidige artikel 70b, tweede lid, van de Woningwet. De ontbinding van de rechtspersoon blijft onverbreekelijk verbonden aan de intrekking van de toelating, wat bij uitstek de intrekking van de toelating tot de zwaarst mogelijke sanctie tegen een toegelaten instelling maakt.

Het voorgestelde *derde lid* bevat de bepaling die nu is opgenomen in artikel 45, tweede zin, van het Bbsh. Daarin is bepaald dat de werking van het besluit tot intrekking van de toelating wordt opgeschort totdat de termijn waarbinnen beroep daartegen kan worden ingesteld is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. Voorgesteld wordt deze periode van opschorting van de werking van het besluit tot intrekking van de toelating te verlengen tot het tijdstip waarop de civielrechtelijke uitspraak tot ontbinding van de toegelaten instelling in kracht van gewijsde gaat. Deze maatregel bewerkstelligt dat de toelating en daarmee het rijkstoezicht op de toegelaten instelling wordt verlengd.

Het voorgestelde *vierde lid* bevat het sluitstuk van de regeling van de intrekking van de toelating en de daaruit volgende ontbinding. Het bewerkstelligt dat, ook bij een ontbinding die niet uit een daaraan voorafgaande intrekking van de toelating voortvloeit, die toelating voortduurt totdat die ontbinding definitief is. In die gevallen is bovendien geen besluit van de minister van BZK tot intrekking van de toelating vereist om de toelating te laten eindigen.

Het voorgestelde *vijfde lid* bevat de regeling van de vereffening van het vermogen van de ontbonden toegelaten instelling. Deze komt in de plaats van de regeling die nu in artikel 7, eerste lid, onderdeel j, van het Bbsh is opgenomen, en onder meer inhoudt dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de toegelaten instelling haar woonplaats heeft de vereffenaars benoemt.

Dit lid beperkt zich tot de kernelementen. Het belasten van de autoriteit met de vereffening past logisch in het takenpakket van de autoriteit als voorgesteld met dit wetsvoorstel, en in de ontwikkeling dat toegelaten instellingen veelal actief zijn in meer gemeenten en steeds minder vaak

maar in één gemeente. De uitkomst van de vereffening moet steeds zijn dat het hele vermogen van de ontbonden toegelaten instelling, uiteraard voor zover dat niet moet worden aangewend voor de afwikkeling van haar openstaande verplichtingen, bestemd blijft voor de volkshuisvesting. Bij AMvB kunnen regels worden gegeven over de weg waarlangs de autoriteit tot dat resultaat moet komen. Daarbij wordt met name gedacht aan een regeling over de volgorde waarin de bezittingen van de ontbonden toegelaten instelling aan anderen ter overname dienen te worden aangeboden, waarbij andere toegelaten instellingen, gemeenten en huurders van haar woongelegenheden logischerwijs tot de gegadigden behoren.

artikel 21 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* bevat de bepaling die nu in artikel 2a van het Bbsh is opgenomen. Er worden geen wijzigingen ten opzichte van dat artikel voorgesteld.

In de onderdelen a en b is aangesloten bij bepalingen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek over dochtermaatschappijen (artikel 24a) en deelnemingen (artikel 24c).

In onderdeel c is een onderscheid aangebracht tussen het aangaan van banden met een bestaande rechtspersoon of vennootschap en het oprichten van een nieuwe rechtspersoon of vennootschap. De woorden «of vennootschap» houden in dat dit onderdeel mede van toepassing is op duurzame banden met commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma. In dit onderdeel is voorts tot uitdrukking gebracht, dat het enkele aangaan van een bestuurlijke of een financiële band op zichzelf al voldoende is om te spreken van het zich verbinden met een andere rechtspersoon of vennootschap in de zin van dit artikel. Met de term «duurzame band» wordt hetzelfde bedoeld als de zinsnede «duurzaam verbonden te zijn» in artikel 24c lid 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Het voorgestelde onderdeel c bevat een voorziening voor gevallen die niet onder de voorgestelde onderdelen a en b vallen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin kapitaal aan een andere rechtspersoon wordt verschaft, maar dat in een mate gebeurt dat geen sprake is van een dochtermaatschappij of een deelneming in de zin van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, maar wel van een aanmerkelijk belang.

Onder onderdeel c valt ook het oprichten van zogenoemde «dochterstichtingen». Van een dochterstichting is al door en bij de oprichting sprake, als uit de statuten van die stichting de duurzame band met de toegelaten instelling kan worden afgeleid.

In het voorgestelde *tweede lid* wordt geregeld dat de toegelaten instelling alleen een dergelijke verbinding kan aangaan, indien dit in het belang van de volkshuisvesting is. Naast een inhoudelijk volkshuisvestingsbelang, bijvoorbeeld de situatie dat met andere partijen een wijkontwikkelingsmaatschappij wordt opgericht om gezamenlijk een wijk te herontwikkelen, kan ook een financiële risicoafscherming in het belang van de volkshuisvesting zijn. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij projectontwikkeling of commerciële projecten. Bij financiële risicoafscherming is het van belang dat elke schijn vermeden wordt dat de toegelaten instelling betrokken is bij de operationele besluitvorming in de andere rechtspersoon of vennootschap. Zodoende kan geen financiële aansprakelijkheid voor de besluiten van die andere rechtspersoon of vennootschap ontstaan. Het aangaan en aanhouden van financiële banden door een toegelaten instelling wordt in ieder geval niet in het belang van de volkshuisvesting geacht, indien zij niet beschikt over de voor haar werkzaamheden noodzakelijk te achten financiële middelen.

artikel 22 van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* wordt geregeld dat de bepalingen over fusie en splitsing (titel 7 van Boek 2 BW), het recht van enquête (afdeling 2 van titel 8 van Boek 2 BW) en de jaarrekening en het jaarverslag van toepassing zijn op de toegelaten instelling. Titel 9 van Boek 2 BW is in de opsomming opgenomen om er geen twijfel over te laten bestaan dat het stelsel van toepassing is op een door een toegelaten instelling in stand gehouden onderneming in de zin van artikel 360 lid 3 van Boek 2 BW, dat titel 9 van dat boek van toepassing verklaart op verenigingen en stichtingen die een onderneming in stand houden. Een dergelijke onderneming zal dan ook in het handelsregister dienen te worden ingeschreven.

Titel 1 van Boek 2 BW is niet in de opsomming van dit lid opgenomen, omdat deze titel naar zijn aard – bevattende de algemene bepalingen – vanzelfsprekend van toepassing is. Uitgangspunt is dat de eerste titel van Boek 2 BW en de in dit lid genoemde titels onverkort gelden, tenzij er in deze afdeling van de Woningwet van afgeweken wordt. Voor zover wordt aangehaakt bij artikelen die ook voor de vereniging en de stichting gelden, kan ook op de daarbij ontwikkelde jurisprudentie worden aangesloten.

In het voorgestelde *tweede lid* is geregeld dat ook titel 2 van Boek 2 BW (verenigingen) en titel 6 van dat boek (stichtingen) op toegelaten instellingen van toepassing zijn.

artikel 23 van de Woningwet

Door het voorgestelde *eerste lid* wordt gewaarborgd dat het gebied van de volkshuisvesting als opgenomen in het voorgestelde artikel 45, eerste en tweede lid, van de Woningwet onverkort wordt opgenomen in de statuten van de toegelaten instelling. Dat betekent niet dat zij steeds feitelijk op elk deelgebied van het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is. Dat houdt echter wel in dat dit steeds het geval is als de lokale volkshuisvestingsopgave dat vereist. Op deze wijze wordt de situatie voorkomen dat werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting die in het kader van de lokale volkshuisvestingsopgave van toegelaten instellingen worden verwacht, niet in de statuten zijn opgenomen, wat het maken van afspraken met de betrokken gemeenten over die werkzaamheden ernstig zou kunnen bemoeilijken.

artikel 24 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* regelt welke organen van de toegelaten instelling bevoegd zijn de statuten te wijzigen. Het bestuur van de stichting is hiertoe bevoegd. Bij de vereniging doet het bestuur een voorstel tot statutenwijziging aan de algemene vergadering, die er een besluit over neemt. Het besluit van het bestuur is onderworpen aan goedkeuring door de raad van toezicht (het voorgestelde artikel 26, eerste lid, onderdeel d, van de Woningwet).

De statuten van een toegelaten instelling moeten gewijzigd kunnen worden. De statuten maken flexibiliteit mogelijk en dienen dus in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Het in de statuten uitsluiten van de mogelijkheid deze te wijzigen, is dan ook nietig (het voorgestelde *tweede lid*). Is de bevoegdheid tot wijziging in de statuten beperkt, dan kan wijziging alleen plaatsvinden met inachtneming van diezelfde beperking (het voorgestelde *derde lid*). Voorts bepaalt het voorgestelde *vierde lid* dat een wijziging van de statuten op straffe van nietigheid bij notariële akte tot stand dient te komen. De bestuurders zijn verplicht om een authentiek afschrift van de wijziging en de gewijzigde statuten neer te leggen ten kantore van het handelsregister (het voorgestelde *vijfde lid*).

In het voorgestelde *zesde lid* is opgenomen welke artikelen van Boek 2 BW buiten toepassing worden verklaard, teneinde buiten twijfel te stellen welke bepalingen over statutenwijziging uit de titels 2 en 6 van dat boek niet van toepassing zijn op toegelaten instellingen. Artikel 42 van Boek 2 BW over de oproeping van een vergadering van een toegelaten instelling die een vereniging is waarin over de statutenwijziging wordt gesproken, blijft onverminderd van toepassing evenals artikel 43 lid 1 van Boek 2 BW over de stemverhouding die daarvoor nodig is. De regeling over statutenwijziging uit titel 6 wordt in haar geheel opzij gezet (artikelen 293 en 294 van Boek 2 BW). Het gaat hier met name om de wijziging van de statuten door de rechter. Bij de toegelaten instelling is die mogelijkheid niet meer nodig. Er zijn voldoende geledingen binnen de toegelaten instelling die afdoende druk op het bestuur kunnen uitoefenen om een voorstel tot statutenwijziging te doen.

artikel 25 van de Woningwet

Dit artikel regelt de samenstelling van het bestuur van de toegelaten instelling.

In het voorgestelde *tweede lid* is bepaald met welke functies het lidmaatschap van het bestuur niet kan samengaan. Een bestuurder dient alleen in het belang van de toegelaten instelling werkzaam te zijn. Functies bij organisaties waarmee de toegelaten instelling nauwe banden onderhoudt maar die primair andere belangen behartigen dan toegelaten instellingen, dienen niet met het bestuurslidmaatschap te kunnen samengaan. De voorgestelde regeling is aanzienlijk uitgebreider dan het vereiste dat nu in artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het Bbsh ten aanzien van bestuursleden (en commissarissen) is opgenomen, maar sluit wel nauw aan bij de regeling die nu in artikel 71c, vierde lid, van de Woningwet is opgenomen ten aanzien van bestuursleden van het CFV.

Ten opzichte van laatstgenoemde regeling is onderdeel b nieuw. Een bestuurder van een toegelaten instelling mag geen bestuurder zijn van een rechtspersoon of vennootschap met welke de toegelaten instelling in enigerlei vorm banden heeft. De voornaamste reden van deze bepaling is om elk risico op belangenverstrengeling uit te sluiten. De tweede reden is dat, ingeval een bestuurder van een toegelaten instelling tevens bestuurder is van een BV of NV waarmee zij zich verbonden heeft (wat op dit moment veelvuldig voorkomt), waarbij de verbinding is aangegaan om financiële risico's voor de toegelaten instelling af te schermen, snel het risico ontstaat dat de toegelaten instelling door de samenloop van operationele belangen, die door dezelfde bestuurder worden behartigd, de facto toch aansprakelijk wordt voor alle financiële verplichtingen van de BV of NV, wat ongewenst is.

Op deze verbodsbepaling wordt één uitzondering voorgesteld. Het betreft de situatie dat een bestuurder van de toegelaten instelling bestuurder wordt van een andere instelling met een maatschappelijke oriëntatie. De raad van toezicht van de toegelaten instelling dient daar toestemming voor te geven. Een dergelijke personele unie kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een maatschappelijke dienstverlener in belangrijke mate diensten verstrekt aan bijvoorbeeld huurders van woongelegenheden van de toegelaten instelling, en een structurele afstemming van activiteiten gewenst is. Zij mag echter niet leiden tot een risico op financiële aansprakelijkheid van de toegelaten instelling voor verplichtingen van de andere maatschappelijke instelling. De raad van toezicht dient hierop toe te zien. De beperking tot rechtspersonen of vennootschappen die een onderneming drijven betekent dat een bestuurder van een toegelaten instelling wel bestuurder van bijvoorbeeld zijn eigen pensioen-BV mag zijn.

Onderdeel e sluit elke combinatie met een ambtelijke functie uit en met alle andere functies, indien de aan die ambtelijke of andere functie verbonden werkzaamheden kunnen meebrengen dat betrokkenheid ontstaat of kan ontstaan bij de werkzaamheden van de toegelaten instelling of bij de ontwikkeling of uitvoering van het overheidsbeleid op het terrein van de volkshuisvesting. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een functie als financieel adviseur van een bank waar de toegelaten instelling klant is, of een functie bij een belangenorganisatie als de VNG of het IPO.

Het voorgestelde *derde lid* bepaalt, zoals in het vennootschapsrecht gebruikelijk is, dat bestuurders kunnen worden geschorst en ontslagen door degene die bevoegd is tot benoeming, in casu de raad van toezicht (artikelen 134 lid 1 en 244 lid 1 van Boek 2 BW). Daarnaast blijft artikel 298 van Boek 2 BW van toepassing, dat bij stichtingen ontslag van bestuursleden door de rechter mogelijk maakt indien er sprake is van wanbeheer of van doen en laten in strijd met de wet of de statuten.

De toegelaten instelling kan niet zonder bestuur functioneren. Het voorgestelde *vierde lid* bevat daarom de verplichting in de statuten in een regeling te voorzien bij ontstentenis of belet van bestuurders (vgl. lid 4 van de artikelen 134 en 244 van Boek 2 BW).

artikel 26 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* van dit artikel legt vast welke besluiten van het bestuur aan de voorafgaande instemming van de raad van toezicht zijn onderworpen.

De onderdelen a tot en met h zijn ontleend aan de artikelen 107a, 164 en 274 van Boek 2 BW.

Bij onderdeel c gaat het om investeringen die een bij AMvB genoemd bedrag te boven gaan. Hiermee wordt het «meer ogen»-principe afgedwongen bij het doen van belangrijke investeringen door de toegelaten instelling, omdat die investeringen uiteenlopende risico's voor de toegelaten instelling of haar huurders kunnen meebrengen.

Onderdeel i heeft dezelfde achtergrond als het aan de voorafgaande instemming van de raad van toezicht onderwerpen van belangrijke investeringen als hiervoor genoemd: het afdwingen van het «meer ogen»-principe, ook bij grote verkooptransacties.

Risico's die aan verkooptransacties verbonden zijn, kunnen op voorhand groter of kleiner zijn, afhankelijk van de categorie beoogde kopers. Zo zijn weinig risico's verbonden aan verkopen aan andere toegelaten instellingen en aan gemeenten. Daarom is het in dit onderdeel mogelijk gemaakt de grensbedragen te differentiëren. De hoogte van het grensbedrag of de grensbedragen is overigens zodanig, dat de verkoop van een woongelegenheden aan een natuurlijke persoon die deze voor eigen bewoning zal gaan gebruiken, niet onder het instemmingsvereiste zal komen te vallen.

De opsomming is niet limitatief. Het is dus mogelijk dat in wetgeving, in al dan niet van toepassing verklaarde gedragscodes of in de statuten andere besluiten genoemd worden die ook aan goedkeuring van de raad van toezicht onderworpen zijn.

In de AMvB, bedoeld in het voorgestelde *tweede lid*, zullen in elk geval regels worden opgenomen over de voorafgaande instemming van de raad van toezicht met grote verkooptransacties. Het voorgestelde *derde lid* bewerkstelligt dat het ontbreken van de instemming van de raad van toezicht met besluiten van het bestuur de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of bestuurders niet aantast. De instemming

heeft derhalve alleen interne werking. Derden moeten op de rechtsgeldigheid van de door de rechtspersoon verrichte rechtshandelingen kunnen vertrouwen. Het nemen van besluiten door het bestuur zonder de vereiste instemming van de raad van toezicht zal dan ook door middel van de mogelijke sancties tegen toegelaten instellingen zo veel mogelijk dienen te worden voorkomen.

artikel 27 van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* is bepaald welke bestuursbesluiten, naast de voorafgaande instemming van de raad van toezicht, de voorafgaande instemming van de minister van BZK behoeven. Het gaat hier om de besluiten met potentieel verstrekkende gevolgen voor de toegelaten instelling.

In het licht van ervaringen uit het verleden wordt het gewenst geacht dat de minister van BZK grote verkooptransacties en de grootste andere vormen van eigendomsoverdracht of vestiging van zakelijke rechten van toegelaten instellingen kan toetsen op met name integriteitsrisico's en de risico's ten aanzien van weglek van maatschappelijk bestemd vermogen. Hetzelfde geldt voor verkoop van een dochter of deelneming of delen daarvan aan een derde.

Blijkens de aanhef van het eerste lid kunnen bij AMvB gevallen worden bepaald waarin voorafgaande instemming van de minister van BZK niet nodig is. Hiermee kan worden voorkomen dat teveel reguliere verkooptransacties onder de instemmingsprocedure gaan vallen. Te denken valt dan aan de verkoop van onroerende zaken aan de huurders van die onroerende zaken indien dat particuliere personen of maatschappelijke instellingen zonder winstoogmerk zijn, die de onroerende zaken voor eigen gebruik willen aankopen.

De in dit voorgestelde *tweede lid* genoemde bevoegdheid van de minister van BZK om niet in te stemmen met een voorgelegde transactie is nu opgenomen in artikel 70I, vierde lid, van de Woningwet en heeft tot doel te voorkomen dat de toegelaten instelling zaken doet met wederpartijen die met de georganiseerde misdaad kunnen worden geassocieerd.

Het voorgestelde *derde lid* is nu opgenomen in artikel 70I, vijfde lid, en regelt dat de minister van BZK het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om advies kan vragen over de mate van gevaar dat een voorgelegde transactie samenhangt met gepleegde of te plegen strafbare feiten.

Bij de in het voorgestelde *vierde lid* bedoelde AMvB kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de instemming van de minister van BZK, zoals de te hanteren criteria voor de beoordeling van de om instemming voorgelegde transacties. Dat zullen in elk geval zijn de eerder genoemde integriteitsrisico's en risico's ten aanzien van weglek van maatschappelijk bestemd vermogen. Hierbij kan ook worden gedacht aan de mogelijkheid om de autoriteit in bepaalde situaties te vragen om een zienswijze over de financiële noodzaak en risico's van een voorgelegde transactie.

Het voorgestelde *vijfde lid* bewerkstelligt dat het ontbreken van de instemming van de minister van BZK met besluiten van het bestuur de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of bestuurders niet aantast. De instemming heeft derhalve alleen interne werking. Derden moeten op de rechtsgeldigheid van de door de rechtspersoon verrichte rechtshandelingen kunnen vertrouwen. Het nemen van besluiten door het bestuur zonder de vereiste instemming van de minister van BZK zal dan ook door middel van de mogelijke sancties tegen toegelaten instellingen zo veel mogelijk dienen te worden voorkomen.

artikel 28 van de Woningwet

De bevoegdheden van het bestuur vinden hun grenzen in de wet en in de statutaire doelstelling van de toegelaten instelling. Van de wet mag slechts worden afgeweken indien daarvoor nadrukkelijk ruimte wordt gelaten. De bevoegdheden van het bestuur kunnen voorts worden begrensd door de statuten van de toegelaten instelling.

Zo opent het voorgestelde *eerste lid* de mogelijkheid om besluiten van het bestuur bij of krachtens de statuten te onderwerpen aan de goedkeuring van de raad van toezicht of de algemene vergadering, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit.

In het voorgestelde *tweede lid* is neergelegd dat de statuten van de toegelaten instelling dienen te voorzien in een geschillenregeling. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een mediationprocedure, wanneer er een ingrijpend geschil is over besluiten of instemming met besluiten tussen het bestuur en de raad van toezicht, tussen het bestuur en de algemene vergadering of tussen personen die deel uitmaken van deze organen.

artikel 29 van de Woningwet

De voorgestelde eerste zin van dit artikel houdt in dat de toegelaten instelling, indien zij in liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen is gekomen of er zelfs een aanvraag tot surseance van betaling of faillissement dreigt, dit onverwijld dient te melden aan de autoriteit. Directe melding van een dergelijke acute situatie is belangrijk, omdat de autoriteit dan meteen een sanering in gang kan zetten en indien noodzakelijk tijdelijke overbruggingssteun of structurele saneringssteun kan verlenen of regelen, om een dreigende surseance van betaling of een dreigend faillissement af te wenden.

Dit artikel is ook van toepassing op de situatie dat bij een toegelaten instelling de financiële middelen ontbreken om een deel van haar werkzaamheden te kunnen voortzetten. Ook dit dient de toegelaten instelling per omgaande aan de autoriteit te melden. Dit kan aan de orde zijn wanneer de toegelaten instelling voor haar commerciële activiteiten, als gevolg van aanhoudende of plotselinge verliezen op deze activiteiten, onvoldoende financiële middelen heeft, omdat zij daarvoor geen compensatie mag aanwenden.

artikel 30 van de Woningwet

Dit artikel regelt de samenstelling van de raad van toezicht van de toegelaten instelling.

In het voorgestelde *tweede lid* is de maximale zittingsduur van commissarissen geregeld. Voorgesteld wordt deze op acht jaar te stellen. De reden hiervoor is dat bij een langere zittingsduur de commissarissen zich teveel kunnen gaan vereenzelvigen met de bestuurders, de beleidsbepalers en het in het verleden door de toegelaten instelling gevoerde beleid, waardoor een ongebonden kijk van de commissaris op bestuur en beleid van de toegelaten instelling niet meer gewaarborgd zou zijn.

In het voorgestelde *vierde lid* is bepaald met welke functies het lidmaatschap van de raad van toezicht niet kan samengaan. Een commissaris dient alleen in het belang van de toegelaten instelling werkzaam te zijn. Functies bij organisaties waarmee de toegelaten instelling nauwe banden onderhoudt maar die primair andere belangen behartigen dan toegelaten instellingen, dienen niet met het lidmaatschap van de raad van toezicht te kunnen samengaan. De voorgestelde regeling is aanzienlijk uitgebreider dan het vereiste dat nu in artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het Bbsh ten aanzien van commissarissen (en bestuursleden) is opgenomen, maar sluit wel nauw aan bij de regeling die nu in artikel 71c, vierde lid, van de

Woningwet is opgenomen ten aanzien van bestuursleden van het CFV, en bij de regeling ten aanzien van het bestuur van de toegelaten instelling die in het voorgestelde artikel 25, tweede lid, van de Woningwet is opgenomen. Een verschil ten opzichte van die laatste regeling is, dat een commissaris ook commissaris bij een andere toegelaten instelling kan zijn, terwijl elke zodanige dubbelfunctie voor een bestuurder is uitgesloten.

Ten opzichte van laatstgenoemde regeling bevat onderdeel b een extra vereiste. Het doel hiervan is om te voorkomen dat commissarissen niet objectief kunnen oordelen over het door de toegelaten instelling gevoerde beleid van de afgelopen jaren, omdat zij als bestuurder daarvoor zelf verantwoordelijk waren.

Gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel 25, tweede lid, onderdeel b, van de Woningwet betekent onderdeel c dat voor een bestuurder in een dergelijk geval toestemming is vereist van de raad van toezicht, maar dat dan niet tevens een lid van de raad van toezicht lid mag zijn van een orgaan van of een functie mag bekleden bij die rechtspersoon of vennootschap.

De onderdelen d, e en f zijn identiek aan de onderdelen c, d en e van het voorgestelde artikel 25, tweede lid, van de Woningwet.

Het voorgestelde *vijfde lid* staat toe dat huurders van woongelegenheden van toegelaten instellingen commissaris zijn. De bepaling is een gedeeltelijke uitwerking van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Depla (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 124) die de regering oproept om de mogelijkheden te onderzoeken om als kwaliteitseis aan het geheel van de raad van toezicht te stellen dat twee commissarissen van de raad van toezicht een zodanige huurder zijn. De regering wil de raad van toezicht of de organisaties die een bindende voordracht kunnen doen de mogelijkheid bieden om een of meer huurders van een woongelegenheden van een toegelaten instelling, ook indien deze huurder zijn bij de betreffende toegelaten instelling, voor te dragen als commissaris. De regering wil dit echter niet als verplichte kwaliteitseis opleggen. Desalniettemin gaat de regering ervan uit dat de organisaties die een bindende voordracht kunnen doen, zodanige personen zullen voordragen als commissaris dat de kennis binnen de raad van toezicht ten aanzien van de huurdersinvalshoek wordt versterkt. Deze kandidaten dienen, zoals alle kandidaat-commissarissen, aan de in dit artikel neergelegde kwaliteitseisen te voldoen.

Het voorgestelde *zevende lid* kent aan organisaties van huurders van woongelegenheden van de toegelaten instelling het recht toe een of meer commissarissen voor te dragen. Deze commissarissen zullen, evenals alle andere commissarissen, zonder last of ruggespraak in de raad van toezicht dienen te opereren. Zij worden met andere woorden niet aangestuurd door en zijn geen verantwoording verschuldigd aan de huurdersorganisaties die hen hebben voorgedragen. Zij zullen zich ervan bewust moeten zijn dat in geval van belangentegenstellingen het belang van de toegelaten instelling altijd het zwaarste weegt. Indien er geen huurdersorganisatie is, berust het voordrachtsrecht bij de gezamenlijke huurders van de woongelegenheden van de toegelaten instelling.

Het voorgestelde *achtste lid* bepaalt dat de door de huurdersorganisaties voorgedragen commissarissen tezamen niet de meerderheid van de raad van toezicht mogen vormen. Zo wordt het risico beperkt dat het door de raad van toezicht moeten behartigen van het belang van de toegelaten instelling in het gedrang komt.

artikel 31 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* bevat de algemene taakomschrijving van de raad van toezicht. De raad heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de toegelaten instelling. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. De raad van toezicht dient zich bij de taakvervulling te richten op het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, met een bijzondere nadruk op het nagestreefde maatschappelijke belang. De raad heeft niet de taak zich te richten op de behartiging van publieke belangen die de overheid zich stelt. Deze moeten een publiekrechtelijke grondslag hebben en langs publiekrechtelijke weg worden verzekerd. De raad van toezicht kan zijn taak concretiseren door bijvoorbeeld het bestuur met klem te verzoeken kwaliteitsbevorderende instrumenten te gebruiken, zoals visitaties, en daarover te rapporteren. Deze praktijk is in toenemende mate gebruikelijk in de volkshuisvesting.

Het voorgestelde *tweede lid* verklaart artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing. Hierdoor geldt voor commissarissen van toegelaten instellingen dezelfde aansprakelijkheid welke voor bestuurders van naamloze en besloten vennootschappen geldt. In het geval er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door een commissaris, zijn in beginsel alle commissarissen hoofdelijk aansprakelijk. Een commissaris is niet aansprakelijk indien een tekortkoming niet aan hem is te wijten en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden.

artikel 32 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* bepaalt dat het bestuur de raad van toezicht tijdig de voor de uitoefening van diens taak benodigde gegevens moet verschaffen. Wanneer het bestuur daaraan geen gevolg geeft, zou dat er in een geschillenbeslechts- of enquêteprocedure toe kunnen leiden dat het handelen van het bestuur als onzorgvuldig wordt gekwalificeerd.

In het voorgestelde *tweede lid* is neergelegd dat het bestuur ten minste een keer per jaar de raad van toezicht schriftelijk op de hoogte stelt van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de toegelaten instelling (vgl. de artikelen 141 lid 2 en 251 lid 2 van Boek 2 BW).

artikel 33 van de Woningwet

Dit artikel bepaalt dat de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam een commissaris kan ontslaan wegens verwaarlozing van zijn taak, wegens andere gewichtige redenen of wegens ingrijpende wijziging van de omstandigheden op grond waarvan handhaving als commissaris redelijkerwijs niet van de toegelaten instelling kan worden verlangd. Het artikel bevat de bevoegdheid om ook de gehele raad van toezicht in zo'n geval te ontslaan.

artikel 34 van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* is opgenomen dat de minister van BZK een lid van de raad van toezicht kan schorsen of ontslaan. De bepaling regelt ook uitdrukkelijk de mogelijkheid van ontslag van de gehele raad van toezicht. Een en ander kan alleen als een commissaris of de raad van toezicht stelselmatig een misleidende voorstelling van de gang van zaken geeft of zijn taak anderszins zodanig vervult dat ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting wordt berokkend. Een en ander staat ter beoordeling aan de minister van BZK. Het gaat in dit artikel dus om zware gevallen.

Deze sanctie is ingrijpend en uit dat oogpunt bijzonder, dat de minister van BZK functionarissen kan ontslaan die hij niet benoemt. De sanctie

past echter in de nagestreefde balans tussen privaatrechtelijk ondernemerschap en de borging van het bijzondere publieke belang van het goed functioneren van toegelaten instellingen, waarvan een goed functionerend intern toezicht een kernelement is.

artikel 35 van de Woningwet

Dit artikel geeft regels over de financiële verslaglegging door de toegelaten instelling.

Het voorgestelde *eerste lid* houdt in dat het bestuur de jaarrekening opstelt. Het brengt voorts een beperking aan op het beginsel van algemene toepasselijkheid van titel 9 van Boek 2 BW, dat in het voorgestelde artikel 22, eerste lid, van de Woningwet is neergelegd. Dit lid vormt tevens de basis voor een AMvB waarmee specifieke bepalingen uit de van toepassing zijnde afdelingen van titel 9 van Boek 2 BW buiten toepassing kunnen worden verklaard. Te denken valt in elk geval aan het uitsluiten van artikel 362 lid 8 van Boek 2 BW waarin de mogelijkheid is opgenomen voor de toegelaten instelling om de jaarrekening op basis van de internationale jaarrekeningenstandaard IFRS op te stellen. Vooralsnog lijkt toepassing daarvan geen toegevoegde waarde te vormen voor de toegelaten instelling.

Ten slotte sluit het eerste lid de toepasselijkheid van de artikelen 48 lid 3 en 299a van Boek 2 BW uit, welke artikelen vereisen dat een vereniging of stichting in haar jaarverslag bij de staat van baten en lasten de netto-omzet van haar ondernemingen welke in het handelsregister zijn ingeschreven vermeldt. Deze artikelen zullen niet van toepassing behoeven te zijn, omdat in het voorgestelde artikel 36, vierde lid, van de Woningwet wordt bepaald dat afzonderlijk verslag over de verbindingen dient te worden gedaan.

Ingevolge het voorgestelde *tweede lid* is het vaststellen van de jaarrekening de taak van de raad van toezicht als het om een stichting gaat en de taak van de algemene vergadering als het om een vereniging gaat. In de statuten van een vereniging kan een keuze gemaakt worden voor goedkeuring van de jaarrekening door de raad van toezicht. De bepaling dat vaststelling van de jaarrekening niet strekt tot kwijting van bestuur en raad van toezicht (derde zin) sluit aan op het derde lid van de artikelen 101 en 210 van Boek 2 BW.

Op basis van het voorgestelde *vierde lid* worden bij of krachtens AMvB nadere voorschriften gegeven omtrent de inhoud van de jaarrekening. Deze voorschriften betreffen mede de inrichting van de jaarrekening met inachtneming van het voorgestelde artikel 49, eerste, tweede en derde lid, van de Woningwet.

artikel 36 van de Woningwet

Dit artikel stelt regels over het jaarverslag, waarbij evenals bij het voorgestelde artikel 35 van de Woningwet rekening wordt gehouden met de specifieke organisatie van de toegelaten instelling. Net als bij het voorgaande artikel kunnen bij AMvB artikelen worden uitgesloten op basis van het voorgestelde *eerste lid*.

Blijkens het voorgestelde *tweede lid* zal in het jaarverslag van de toegelaten instelling aandacht gegeven moeten worden aan de wijze waarop het belang van de volkshuisvesting wordt gediend. Ook dient mededeling te worden gedaan van de verwachte gang van zaken omtrent het beleid van de toegelaten instelling met het oog op dat belang.

Blijkens het voorgestelde *derde lid* dient de raad van toezicht afzonderlijk verslag te doen van de door haar uitgevoerde toezichtsactiviteiten. Dit wordt gewenst geacht om te kunnen toetsen of de raad van toezicht de aan haar opgedragen werkzaamheden adequaat uitvoert.

Blijkens het voorgestelde *vierde lid* wordt in het jaarverslag van de toegelaten instelling door het bestuur verslag gedaan ten aanzien van de rechtspersonen en vennootschappen met welke een verbinding bestaat. De raad van toezicht zal in het jaarverslag afzonderlijk verslag doen over zijn toezicht op die verbindingen.

Op basis van het voorgestelde *vijfde lid* worden bij of krachtens AMvB nadere voorschriften gegeven omtrent de inhoud van het jaarverslag. In ieder geval zal daarin vastgelegd worden dat de cijfermatige kerngegevens over het verslagjaar, als bedoeld in dit lid, onderdeel uitmaken van de jaarlijkse verantwoordingsstukken. In deze cijfermatige kerngegevens dient de toegelaten instelling een onderscheid te maken tussen de baten en lasten die verband houden met haar DAEB-activiteiten en haar overige economische activiteiten.

De nadere voorschriften betreffen mede de inrichting van het jaarverslag met inachtneming van het voorgestelde artikel 49, eerste, tweede en derde lid, van de Woningwet.

artikel 37 van de Woningwet

Ook nu onderzoekt de accountant naast de jaarrekeningen ook de jaarverslagen van toegelaten instellingen.

Dit artikel is gebaseerd op artikel 393 lid 2 van Boek 2 BW. Blijkens het voorgestelde *eerste lid* wordt, teneinde de onafhankelijkheid te garanderen van de accountant die de jaarstukken moet controleren, de opdracht tot controle verleend door de raad van toezicht. Het ligt daarbij voor de hand dat de raad daartoe zal overleggen met het bestuur, zeker wanneer het gaat om het intrekken van de opdracht aan de accountant. Dat is dan ook niet expliciet in dit lid opgenomen. Blijft de raad van toezicht in gebreke, dan is bij de stichting het bestuur bevoegd en bij de vereniging de algemene vergadering. Intrekking van de opdracht kan alleen door het orgaan dat de opdracht heeft verleend en door de raad van toezicht in het geval dat de opdracht door het bestuur is verleend.

Het ligt voor de hand om bij de nadere bij of krachtens AMvB te geven voorschriften (het voorgestelde *derde lid*) de huidige artikelen 27, 28 en 29 van het Bbsh als uitgangspunt te nemen. Daarnaast zal sprake kunnen zijn van richtlijnen voor de accountant op andere terreinen. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde artikel 49 van de Woningwet.

artikel 38 van de Woningwet

Blijkens het voorgestelde *eerste lid* zendt de toegelaten instelling voor 1 juli de jaarrekening, het jaarverslag en de verklaring respectievelijk mededeling daarover aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij haar woonplaats heeft en van elke gemeente waar zij feitelijk werkzaam is, aan het bestuur van de autoriteit en aan de minister van BZK.

Bovendien stuurt het bestuur van de toegelaten instelling aan de autoriteit en de minister van BZK het verslag van het accountantsonderzoek van de jaarstukken. Dat verslag wordt niet aan de voornoemde gemeenten gestuurd, omdat het uitsluitend informatie bevat die voor het toezicht van belang is.

artikel 39 van de Woningwet

Het enquêterecht is in het huidige recht van toepassing op toegelaten instellingen die een onderneming in stand houden waarin ten minste 50 personen werkzaam zijn. De algemene beleidslijn is dat het enquêterecht aan belanghebbenden kan worden toebedeeld als dit gezien de aard van de rechtspersoon noodzakelijk is, welke noodzaak doorgaans voortvloeit uit de omvang van de rechtspersoon. Gezien de belangrijke plaats die het enquêterecht toekomt binnen de structuur van toegelaten instellingen is er geen ondergrens opgenomen.

Met dit artikel wordt voorgesteld mogelijk te maken dat de minister van BZK de ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam kan verzoeken een enquête in te stellen naar het beleid en de gang van zaken in de toegelaten instelling. De redelijkerwijs noodzakelijke kosten komen voor rekening van de toegelaten instelling.

Door de minister van BZK de bevoegdheid te geven een enquêteverzoek in te dienen, heeft hij een maatregel in handen waarmee hij binnen het privaatrechtelijke stelsel van de toegelaten instelling kan optreden in die gevallen waarin alle andere organen en betrokkenen hun verantwoordelijkheid niet nemen, terwijl de ernst van de situatie in de individuele toegelaten instelling ingrijpen noodzakelijk maakt in het algemeen belang. Het gaat hier dus niet om kwalitatief toezicht op de activiteiten van de toegelaten instelling. Die blijft immers onderhevig aan de regels in de Woningwet en het toezicht daarop door de minister van BZK en de autoriteit.

Daarnaast blijven op grond van artikel 346 onder a van Boek 2 BW ook de leden van een toegelaten instelling die een vereniging is bevoegd tot het indienen van een verzoek tot enquête zoals in dat onderdeel omschreven.

artikel 40 van de Woningwet

Dit artikel regelt dat toegelaten instellingen uitsluitend in Nederlandse gemeenten en – bij uitzondering – in gemeenten in de directe nabijheid van Nederland werkzaam zijn. Bij AMvB zal worden vastgelegd onder welke voorwaarden het toegelaten instellingen wordt toegestaan om in die laatstgenoemde gemeenten werkzaam te zijn. Een bepalend criterium zal daarbij zijn dat er sprake is van een met gemeenten in Nederland samenhangende woningmarkt.

artikel 41 van de Woningwet

Dit artikel bevat een regeling over de uitbreiding van het werkgebied van de toegelaten instelling. Voor een dergelijke uitbreiding dient nu ingevolge artikel 7 van het Bbsh een wijziging van de statuten aan de minister van BZK te worden voorgelegd. Voor de redenen om een andere in de Woningwet op te nemen procedure voor te stellen, wordt verwezen naar § 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Op grond van het voorgestelde *zesde lid* wordt de regeling voor de uitbreiding van het werkgebied van de toegelaten instelling naar Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard op gemeenten in de directe nabijheid van Nederland.

artikel 42 van de Woningwet

Dit artikel bevat enkele cruciale kaderstellende bepalingen over de aard van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen.

Blijkens het voorgestelde *eerste lid* dient de toegelaten instelling naar redelijkheid aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid bij te dragen. Die bepaling brengt de kern van hun gewenste relatie met de gemeenten beter tot uitdrukking dan het huidige artikel 11f van het Bbsh, waarin wordt bepaald dat de toegelaten instellingen bij hun

werkzaamheden het in de betrokken gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid in acht nemen. In die bepaling komt onvoldoende tot uitdrukking dat zij dat dienen te doen door dat beleid mede uit te voeren. De gemeente pleegt haar visie op de volkshuisvesting vast te leggen in een zogenoemde woonvisie, waarvan ook voornemens met betrekking tot de ruimtelijke ordening en wijkactieplannen deel uitmaken en waarin daarnaast sociale, economische, onderwijs-, integratie- en veiligheidsaspecten aan de orde plegen te komen. Ook als die woonvisie en de daaraan gekoppelde uitvoeringsvoornemens niet schriftelijk zijn vastgelegd, is er sprake van een geldend gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, al zal het door het niet schriftelijk vastgelegd zijn daarvan moeilijker zijn om de toegelaten instellingen optimaal in staat te stellen bij te dragen aan de uitvoering daarvan.

Het voorgestelde *tweede lid* bepaalt dat de toegelaten instelling haar middelen bij voorrang inzet ter uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en overigens ten behoeve van de volkshuisvesting. Deze verplichting om haar middelen naar redelijkheid maximaal in te zetten is nu neergelegd in artikel 21, tweede lid, van het Bbsh, echter zonder uitdrukkelijk de relatie met het mede uitvoeren van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid te leggen. Bij AMvB kunnen gevallen worden aangegeven waarin het inzetten van middelen ten behoeve van andere toegelaten instellingen ter nakoming van hun verplichting ter zake mede tot die verplichting wordt gerekend. Een dergelijke aanvullende verplichting kan zonder die AMvB niet worden opgelegd.

Het voorgestelde *derde lid* legt vast dat een toegelaten instelling een batig saldo uitsluitend inzet voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Naast het bij voorrang inzetten van middelen ter uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid (eerste lid), kunnen middelen worden ingezet ten behoeve van de volkshuisvesting in het algemeen, waartoe kan behoren het verstrekken van middelen aan andere toegelaten instellingen om te kunnen voldoen aan het door hen mede uit te voeren gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.

artikel 43 van de Woningwet

Blijkens het voorgestelde *eerste en tweede lid*, die naar de strekking gelijk zijn aan het huidige artikel 25a, eerste lid, van het Bbsh, stellen de toegelaten instellingen, om optimaal te kunnen bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, een overzicht op van voorgenomen werkzaamheden. Zo raken de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn op de hoogte van de werkzaamheden die op hun grondgebied zijn voorzien en kunnen zij beoordelen in hoeverre die werkzaamheden bijdragen aan de uitvoering van hun volkshuisvestingsbeleid. Van de toegelaten instellingen wordt verwacht dat zij in dat overzicht hun beleid en activiteitenplanning op het gemeentelijke beleid afstemmen. Met het overzicht doen zij een aanbod aan de gemeenten waarin zij feitelijk werkzaam zijn, dat ingaat op de redelijke bijdrage die zij kunnen leveren aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Het is, net als nu, de bedoeling dat de toegelaten instellingen en de betrokken gemeenten met elkaar over dat overzicht in gesprek raken en dat dat leidt tot duidelijke, resultaatgerichte, afrekenbare en gekwantificeerde prestatieafspraken.

Het overzicht van de toegelaten instelling betreft ook de werkzaamheden van rechtspersonen met welke de toegelaten instelling een verbinding als bedoeld in het voorgestelde artikel 21 van de Woningwet heeft, zoals dochtermaatschappijen. Voordat het overzicht aan de gemeente wordt aangeboden dient de toegelaten instelling overleg daarover te voeren met de betrokken huurdersorganisaties.

Met betrekking tot de geschillen die tussen gemeenten en toegelaten instellingen kunnen ontstaan over hun in het overzicht vervatte bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 61c, tweede lid, van de Woningwet en de toelichting daarop.

Bij de AMvB, bedoeld in het voorgestelde *derde lid*, kan worden gedacht aan de onderwerpen die nu in de artikelen 25a, tweede lid, 25b en 25d van het Bbsh zijn opgenomen.

artikel 44 van de Woningwet

Ingevolge het voorgestelde *eerste lid*, dat naar de strekking gelijk is aan het huidige artikel 25c van het Bbsh, dienen de toegelaten instellingen uiterlijk op 1 november van elk jaar het overzicht van hun voorgenomen werkzaamheden te verstrekken aan de colleges van burgemeesters en wethouders van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn.

Het voorgestelde *tweede lid* bevat de verplichting die nu in artikel 25e, eerste lid, van het Bbsh is opgenomen. Het in dit lid bedoelde verzoek is net als nu gericht op het tot stand komen van het overleg dat tot prestatieafspraken moet leiden. De toegelaten instelling en de gemeente kunnen het rendement van het overleg verhogen door daarin het overzicht van de voorgenomen werkzaamheden van de toegelaten instelling, respectievelijk een stuk waaruit de inhoud van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid blijkt aan de orde te stellen.

artikel 45 van de Woningwet

Dit artikel legt vast wat tot het gebied van de volkshuisvesting behoort, dat wil zeggen het wonen in brede zin. Het betreft een limitatieve opsomming. Een opsomming van de werkzaamheden die tot het gebied van de volkshuisvesting behoren, staat nu in de artikelen 11, 12a, tweede lid, en 12b, tweede lid, van het Bbsh. Ook deze opsomming is limitatief, maar in de praktijk zijn in de loop der jaren over een aantal grensgevallen onduidelijkheden ontstaan die onder meer hebben geleid tot het uitbrengen van verschillende, nog steeds geldende, circulaire's die ten doel hebben die onduidelijkheden zo veel mogelijk op te heffen. Voorgesteld wordt om het werkdomein van de toegelaten instellingen net als nu een breed palet aan werkzaamheden te laten bevatten, zoals de betrokkenheid bij de bouw van woningen en de inzet ten behoeve van de leefbaarheid in wijken. In een AMvB kan het werkdomein op enkele terreinen nader worden uitgewerkt. Daarmee moeten de huidige circulaire's over dit onderwerp overbodig worden. Zie hierover hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Op de verschillende deelgebieden die in dit artikel zijn genoemd kan de verhouding tot de werkzaamheden van de gemeente verschillend zijn. Bij het toewijzen van woningen is de beleidsruimte van toegelaten instellingen begrensd indien de gemeente een huisvestingsverordening heeft opgesteld, voor zover dit uitvoering door toegelaten instellingen van het EC besluit C(2009)9963 van 15 december 2009 niet onmogelijk maakt.

Onder het voorgestelde *eerste lid, onderdeel a*, valt het voorzien in huisvesting in brede zin, zodat ook investeringen in duurdere huur- en koopwoningen mogelijk zijn. Belangrijk streven van toegelaten instellingen hierbij is het realiseren van wijken met een gemengde huishoudenssamenstelling (lage en hoge inkomens, huurwoningen en eigenwoningbezit, huishoudens met en zonder kinderen, jongere en oudere huishoudens, enzovoort). Of daar vraag naar is, hangt af van de lokale woningmarktsituatie. Deze investeringen kunnen deel uitmaken van de woonvisie van de gemeente en van de prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Opgemerkt zij daarbij dat toege-

laten instellingen bij deze categorie investeringen geen speciale positie innemen; dikwijls zullen zij door andere partijen in de betrokken gemeente worden gedaan.

In aanvulling op het gestelde in het algemeen deel van deze memorie van toelichting brengt de redactie «doen bouwen» tot uitdrukking dat het hebben van een eigen aannemingsbedrijf of het deelnemen daarin niet tot het werkdomein wordt gerekend. Ook het hebben van een makelaardij wordt niet tot het werkdomein gerekend, voor zover die makelaardij woningen van andere eigenaren verkoopt. De toegelaten instelling mag slechts financieel deelnemen in een dergelijke makelaardij voor maximaal dat deel van het vermogen van die makelaardij dat overeenkomt met de verkoopbemiddeling voor haar eigen woongelegenheden (zie het voorgestelde artikel 52, eerste lid, van de Woningwet).

Onder onroerende aanhorigheden worden bijvoorbeeld garages, ook parkeergarages, en schuren verstaan. Die aanhorigheden hoeven niet per definitie bij een bepaalde woongelegenheden te horen. Zo kunnen garageboxen worden verhuurd aan personen die niet een woongelegenheden van de toegelaten instelling huren. Onder infrastructurele aanhorigheden wordt bedoeld op bijvoorbeeld aansluitingen van de woongelegenheden op algemene nuts- of infrastructurele voorzieningen, parkeervoorzieningen en wegen en paden ten behoeve van de ontsluiting van de woongelegenheden. De activiteiten met betrekking tot die voorziening zelf, zoals het hoofdnetwerk van het riool of het hoofdwegen-netwerk in een wijk, vallen hier niet onder.

Bij het in het voorgestelde *eerste lid, onderdeel b*, genoemde in stand houden en treffen van voorzieningen wordt ervan uitgegaan dat de toegelaten instellingen streven naar een energiezuinige en duurzame woningvoorraad, dit om zorg te dragen voor lagere woonlasten en een goed woongenot voor hun huurders en om een positieve bijdrage te leveren aan het milieubeleid van de rijksoverheid. Er wordt van uitgegaan dat dergelijke afspraken onderdeel gaan uitmaken van de prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Dit onderdeel maakt mogelijk dat de toegelaten instelling voor haar eigen onroerende zaken een onderhoudsafdeling in het leven roept, die zelf regulier en groot onderhoud en renovaties uitvoert.

In het voorgestelde *eerste lid, onderdeel c*, gaat het uitsluitend om het verlenen van diensten die een rechtstreeks verband houden met de bewoning en aan personen die te kennen geven een woongelegenheden te willen betrekken. Bij AMvB worden daarover nadere voorschriften gegeven (derde lid).

In het voorgestelde *eerste lid, onderdelen d en e*, wordt aan toegelaten instellingen een rol toebedeeld in het tot stand brengen van en het treffen van voorzieningen aan gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming.

Bij AMvB zal worden bepaald om welke maatschappelijke gebruiksbestemmingen het hierbij gaat. Deze materie is thans geregeld in bijlage 1 bij de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting. Het gaat dan om bijvoorbeeld (brede) basisscholen, welzijnsgebouwen in de wijken en gebouwen voor wijkzorgvoorzieningen. Niet tot deze taak wordt gerekend het door toegelaten instellingen investeren in gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming die het wijkniveau te boven gaat, zoals ziekenhuizen, schoolgebouwen voor een hbo-opleiding of universiteit, stadsschouwburgen, stadsbibliotheken, grote stedelijke of bovenstedelijke sportvoorzieningen en dergelijke.

Het voorgestelde *eerste lid, onderdeel f*, is in gewijzigde vorm overgenomen uit artikel 12a van het Bbsh. Leefbaarheid is een breed begrip dat betrekking heeft op de kwaliteit van de directe woon- en leefomstandigheden van mensen. Het kan hier om zowel sociale en economische als fysieke inzet gaan. Bij dit laatste kunnen ook investeringen in de infrastructuur (speelvoorzieningen, openbaar groen, trottoirs, verlichting e.d.) behoren. Dat betekent dat in dat kader toegelaten instellingen in geval van herontwikkeling van hun woningbezit kunnen bijdragen aan de herontwikkeling van het openbaar gebied rond hun woningbezit.

Bij AMvB zal vastgelegd worden welke activiteiten onder leefbaarheid vallen. Zo kan ook onder leefbaarheid worden geschaard het verrichten van de werkzaamheden die voortvloeien uit tussen gemeenten en toegelaten instellingen overeengekomen beleidsplannen die zijn gericht op het oplossen van problemen en het wegwerken van achterstanden in wijken, buurten en buurtschappen.

Het voorgestelde *eerste lid, onderdelen g en h*, betreft het door toegelaten instellingen kunnen voorzien in kleinschalig vastgoed in de wijk met een commerciële gebruiksbestemming en het daaraan treffen van voorzieningen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om vastgoed in de plinten van woongebouwen, of kleinschalige winkelcentra, winkels of bedrijfsruimten, die bij uitstek de inwoners van de betrokken wijk als doelgroep hebben. Deze zijn van wezenlijk belang voor de leefbaarheid van de wijk.

Bij AMvB zal een maximaal bedrag voor de investeringen in deze objecten worden vastgesteld.

Het voorgestelde *eerste lid, onderdeel i*, beoogt in geringe mate uitbreiding te geven aan de opsomming van de onderdelen a tot en met h. De woorden «noodzakelijkerwijs voortvloeien uit» brengen mee dat aan onderdeel i niet een te ruime toepassing mag worden gegeven. Er moet worden gedacht aan werkzaamheden zonder welke de taken, bedoeld in de onderdelen a tot en met h, niet kunnen worden verricht, zoals het doen bouwen van woningen in combinatie met winkels indien het bestemmingsplan dat vordert.

Het voorgestelde *tweede lid* beperkt het gebied van de volkshuisvesting als geregeld in de onderdelen d tot en met h van het eerste lid tot de wijken, buurten en buurtschappen waar woongelegenheden van de toegelaten instelling gelegen zijn, en tot gebouwen die een op een zodanige wijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben. Dat laatste betekent dat het doen bouwen van of het treffen van voorzieningen aan onroerende zaken die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben en een op de hele stad of gemeente gerichte functie hebben, niet tot die onderdelen wordt gerekend. Hetzelfde geldt voor het doen bouwen van of het treffen van voorzieningen aan kantoorgebouwen die niet specifiek bijdragen aan de werkgelegenheid in de buurt en geen diensten voor de betrokken bewoners genereren.

Aan welke in de AMvB, bedoeld in het voorgestelde *derde lid*, te regelen onderwerpen kan worden gedacht, is toegelicht bij de betrokken onderdelen van het voorgestelde eerste lid.

artikel 46 van de Woningwet

Blijkens het voorgestelde *eerste lid* dienen de toegelaten instellingen – behoudens het bepaalde in het voorgestelde artikel 50a – bij voorrang hun woongelegenheden toe te wijzen aan huishoudens die door hun inkomen of andere omstandigheden, zoals fysieke of psychische beperkingen, moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting (onderdeel a).

Het bedrag waarop in onderdeel b wordt bedoeld, is sinds 1 januari 2011 € 652,52. Dat bedrag wordt blijkens artikel 27, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag (Wht) jaarlijks met ingang van 1 januari gewijzigd met het

inflatiepercentage over het aan die datum voorafgaande kalenderjaar. Bij het toewijzen van woongelegenheden met een huurprijs die gelijk is aan of lager is dan dat bedrag, moeten toegelaten instellingen voorrang geven aan huishoudens die voor een huurtoeslag in aanmerking komen. Dat kunnen alleen huishoudens zijn met een rekeninkomen als bedoeld in de Wht dat niet meer bedraagt dan het betrokken volgens artikel 14 van die wet berekende bedrag. Hiermee wordt bereikt dat huishoudens met een relatief laag inkomen zo laag mogelijke woonlasten hebben te dragen alsmede dat er een zo beperkt mogelijk beslag op de huurtoeslag voor de rijksoverheid optreedt.

artikel 47 van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* wordt aan toegelaten instellingen een aantal werkzaamheden opgedragen als DAEB. Hiermee wordt de grens gemarkeerd tussen de werkzaamheden die in het bijzonder in het belang van de volkshuisvesting geacht worden, die niet op normale commerciële grondslagen uitgevoerd kunnen worden en waarvoor daarom compensatie ter beschikking kan komen en de werkzaamheden waarbij dat niet het geval is en die zonder compensatie in concurrentie met andere partijen uitgevoerd moeten worden.

Dit betreft blijkens de onderdelen a en b in de eerste plaats logischerwijs de kerntaak van de toegelaten instellingen, zoals geregeld in de voorgestelde artikelen 45, eerste lid, onderdelen a, b en c, en 46, eerste lid, onderdeel a, van de Woningwet voor zover het woongelegenheden betreft met een huurprijs van € 652,52 of lager (peildatum 1-1-2011).

De werkzaamheden als omschreven in het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, betreffen een andere belangrijke taak van toegelaten instellingen, namelijk het doen bouwen en verwerven van woonruimten waar wonen en zorg geïntegreerd zijn. Bij deze woonruimten is normaliter geen sprake van een huurcontract. Hierbij kan worden gedacht aan woonruimten in woonzorgcomplexen, die op basis van de AWBZ worden geïndiceerd/toegewezen, in verband waarmee de bewoner bijdraagt in de kosten van het wonen en de zorg (integrale intramurale woonzorgdiensten).

Voorts betreft dit de werkzaamheden in verband met gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming, bedoeld in het voorgestelde artikel 45, eerste lid, onderdelen d en e, van de Woningwet, zogenoemd maatschappelijk vastgoed (onderdeel d) en werkzaamheden op het terrein van de leefbaarheid (onderdeel e). Hiertoe wordt niet gerekend het realiseren van koopwoningen, het realiseren van panden met een bedrijfsmatige gebruiksbestemming en het bouwen en verhuren van woningen met een huurprijs boven de € 652,52 per maand (peildatum 1-1-2011).

De compensatie, bedoeld in het voorgestelde *tweede lid*, bestaat uit de overheidsgarantie van de borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw van door toegelaten instellingen aangetrokken kapitaalmarktleningen, garanties afgegeven door gemeenten, de subsidies die de autoriteit blijkens het voorgestelde artikel 58, tweede lid, van de Woningwet kan verstrekken (saneringssteun en steun voor bepaalde werkzaamheden van toegelaten instellingen) alsmede grondkostensubsidies van gemeenten. Bij AMvB kunnen nadere voorschriften worden gegeven over het ontvangen van compensatie. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om regels ten aanzien van de bepaling van overcompensatie of de samenloop van diverse soorten compensatie, waarbij sprake zou kunnen gaan zijn van overcompensatie, dit om uitvoering te kunnen geven aan het bepaalde in besluiten van de Europese Commissie met betrekking tot de verlening van staatssteun.

artikel 48 van de Woningwet

Het in het voorgestelde *eerste lid* genoemde percentage komt voort uit het besluit C(2009)9963 van 15 december 2009 van de Europese Commissie over de aard en de omvang van de DAEB. Het bedrag, bedoeld in dit lid, zal ingevolge die afspraken worden bepaald op € 33 614 (peildatum 1-1-2011). Dat bedrag zal jaarlijks met ingang van 1 januari worden gewijzigd overeenkomstig de wijziging per gelijke datum van het bedrag, genoemd in artikel 18, eerste lid, onderdeel b, van de Wht. Daarmee wordt een doelgroep omspannen van ruim 43% van de Nederlandse huishoudens.

Blijkens het voorgestelde *tweede lid* kan de minister van BZK bepalen dat voor een of meer toegelaten instellingen een lager toewijzingspercentage geldt dan 90. Van toegelaten instellingen die de minister van BZK om een lager percentage verzoeken wordt vereist dat zij bij hun verzoek een of meer andere toegelaten instellingen aandragen voor welke een hoger percentage dan 90 kan gelden om gezamenlijk te voldoen aan het eerste lid. Bij AMvB zal bepaald worden onder welke voorwaarden de minister van BZK kan instemmen met een dergelijk verzoek. Gelet op de afspraken met de EC zal in ieder geval vastgelegd worden dat een lager toewijzingspercentage maximaal voor een periode van 4 jaar mag gelden, dat het percentage niet lager dan 80 kan zijn en dat de afspraken dienen te gelden voor een nader te bepalen gebied.

De jaarlijkse beoordeling door de autoriteit of de toegelaten instelling recht heeft op volledige compensatie, neergelegd in het voorgestelde *derde lid*, kan tot verschillende conclusies en gevolgen leiden. Het is daarom van belang dat elke toegelaten instelling van dat oordeel kennis neemt. Daarnaast dient de autoriteit dat oordeel aan de minister van BZK te verstrekken.

Als de toegelaten instelling aan het eerste lid voldoet, deelt de autoriteit haar dat mee. Als de toegelaten instelling daaraan niet voldoet, kan zij volgens bij AMvB te geven voorschriften bepalen dat de toegelaten instelling geen compensatie kan verkrijgen voor de in artikel 47, eerste lid, genoemde werkzaamheden. Dergelijke werkzaamheden mogen wel worden verricht zonder die compensatie.

Bij de in dit lid bedoelde beoordeling wordt, als krachtens het voorgestelde *tweede lid* voor de betrokken toegelaten instelling een ander percentage dan 90 geldt, dat andere percentage als maatstaf gehanteerd.

Met het voorgestelde artikel 104a van de Woningwet wordt aan de autoriteit de bevoegdheid toegekend om compensatie die de toegelaten instelling niet toekwam, terug te vorderen. Bij de bepaling van de sanctie wordt de zogenoemde overcompensatie over die periode bepaald overeenkomstig de beschikking van de Europese Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (nu: artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) met betrekking tot de DAEB. Daarnaast zal de autoriteit verkregen compensatie kunnen terugvorderen, waarop de toegelaten instelling op basis van dit wetsvoorstel of AMvB's op basis van dit wetsvoorstel geen recht had. Dit is bijvoorbeeld het geval als een toegelaten instelling compensatie heeft ontvangen voor woongelegenheden met een huur boven € 652,52. Deze materie zal worden neergelegd in de AMvB, bedoeld in het voorgestelde artikel 104a, tweede lid, van de Woningwet.

artikel 49 van de Woningwet

In § 7.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de hoofdlijnen van hetgeen in dit voorgestelde artikel geregeld wordt en de redenen daarvoor.

Het in het voorgestelde *eerste lid* genoemde artikel 25b van de Mededingingswet bepaalt dat ondernemingen die zowel met DAEB belast zijn als andere economische activiteiten uitvoeren voor beide soorten activiteiten een gescheiden administratie voor de baten en lasten dienen bij te houden.

Dit artikel regelt daarmee dat toegelaten instellingen voor de DAEB één administratie van baten en lasten dienen bij te houden die is gescheiden van hun administratie met betrekking tot hun andere economische activiteiten. In verband met de taken die onder de eerstgenoemde administratie vallen wordt hierna wel gesproken van »DAEB-taken«, «DAEB-activiteiten» en «(niet-)DAEB-afdeling (of -tak)». Daarnaast dient de toegelaten instelling zorg te dragen voor een administratieve scheiding van de activa en passiva naar de DAEB-activiteiten en haar overige activiteiten.

Bij de activa gaat het dan om bijvoorbeeld haar onroerende zaken, beleggingen en deelnemingen, liquide middelen en vorderingen. Bij de passiva gaat het dan om bijvoorbeeld de verkregen kortlopende en langlopende leningen, andere schulden en om het eigen vermogen.

Deze verplichting tot een administratieve scheiding zal, in afwijking van artikel 25d, eerste lid, onderdeel b, van de Mededingingswet voor alle toegelaten instellingen gelden (het voorgestelde *tweede lid*).

In het voorgestelde *derde lid* wordt geregeld dat bij AMvB nadere regels gesteld worden over de wijze waarop de toegelaten instelling vermogensbestanddelen (activa en passiva) ter beschikking kan stellen aan haar DAEB-activiteiten respectievelijk haar overige activiteiten. Dit om te voorkomen dat er kruissubsidiëring kan optreden richting de overige activiteiten.

Blijkens het voorgestelde *vierde lid* worden bij of krachtens AMvB nadere voorschriften gegeven over de inrichting van de administratie in verband met de in dit artikel bedoelde administratieve scheiding. Wat betreft de inrichting van de jaarrekening en het jaarverslag in verband met die scheiding worden nadere voorschriften beoogd op basis van de voorgestelde artikelen 35, vierde lid, respectievelijk 36, vijfde lid, van de Woningwet; zie hierover ook de toelichting op die artikelen. In dat kader kunnen bijvoorbeeld voorschriften worden gegeven ten aanzien van prijsberekening van interne diensten en producten ten behoeve van beide gescheiden onderdelen, de waardering van de onroerende zaken, de toewijzing van schulden, de berekening van het eigen vermogen, de bepaling van het rendement op het eigen vermogen en eisen aan financiële transacties tussen de DAEB-afdeling en de andere afdeling die de overige activiteiten uitvoert. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in het directe rendement uit verhuur in de DAEB-afdeling van de toegelaten instelling, wat o.a. nodig is om te kunnen vaststellen of er mogelijk sprake is geweest van overcompensatie voor de uitvoering van de DAEB-taken.

artikel 50 van de Woningwet

In § 7.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven dat niet alle huurwoningen met een huur onder de € 652,52 per maand (peildatum 1-1-2011) door de toegelaten instellingen als huurwoning ten behoeve van de DAEB verhuurd hoeven te worden. Voorgesteld wordt dat de minister van BZK kan toestaan dat een toegelaten instelling een bij AMvB te bepalen percentage van haar huurwoningen met een huur onder de € 652,52 (per 1-1-2011) vrij van de DAEB-toewijzingsregels mag verhuren in concurrentie met de markt voor particuliere huurwoningen.

In het voorgestelde *eerste lid* wordt geregeld dat de minister van BZK volgens bij AMvB te geven voorschriften kan bepalen dat een deel van de huurwoningen met een huur onder € 652,52 (per 1-1-2011) of specifiek maatschappelijk vastgoed niet behoort tot de DAEB. Bij AMvB worden hiervoor voorschriften gegeven, zoals het maximale percentage van de betrokken huurwoningen of de soorten maatschappelijk vastgoed dat hiervoor in aanmerking kan komen alsmede voorschriften over de procedure, bijvoorbeeld het vereist zijn van een zienswijze van de gemeente. Ook kunnen er waarborgen voor zittende huurders toe behoren.

In het voorgestelde *tweede lid* wordt onder meer geregeld dat dergelijke woningen in de niet- DAEB-afdeling, die in concurrentie met de particuliere-huurmarkt verhuurd worden, niet meer bij voorrang verhuurd hoeven te worden aan huishoudens met bijvoorbeeld lage inkomens of huishoudens die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Het toewijzingscriterium uit het voorgestelde artikel 49, eerste lid, van de Woningwet (90% toewijzen aan huishoudens met een inkomen onder de € 33 614,- (peildatum 1-1-2011) is niet van toepassing. De toegelaten instelling komt met betrekking tot deze huurwoningen of maatschappelijk vastgoed in de niet-DAEB-afdeling niet in aanmerking voor compensatie, en bij de administratieve scheiding valt dit vastgoed in het gedeelte van de toegelaten instelling dat de overige activiteiten uitvoert.

artikel 51 van de Woningwet

Het voorgestelde artikel 51 van de Woningwet komt voort uit een afspraak met de Europese Commissie die inhoudt dat de Nederlandse toegelaten instellingen de bouw en de verbetering van de bij AMvB aangewezen gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming, bedoeld in het voorgestelde artikel 45, eerste lid, onderdelen d en e, van de Woningwet, moeten aanbesteden. De Europese Commissie stelde dit als voorwaarde bij het toestaan dat toegelaten instellingen dergelijk maatschappelijk vastgoed als DAEB realiseren. Dit om de mededinging bij de bouw of ingrijpende verbetering van dergelijk vastgoed minimaal te waarborgen. De aanbestedingsplicht uit dit artikel staat los van een aanbestedingsplicht die voortvloeit uit de algemene Europese aanbestedingsregels voor werken, te weten Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Zie hierover § 7.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

artikel 52 van de Woningwet

Om de financiële risico's voor toegelaten instellingen uit commerciële activiteiten te beperken, om weglek van maatschappelijk gebonden vermogen te kunnen beheersen en ervoor zorg te dragen dat toegelaten instellingen in hoofdzaak actief blijven op het terrein van de DAEB, worden in dit artikel nadere regels gegeven over verbindingen en commerciële activiteiten van toegelaten instellingen.

In het voorgestelde *eerste lid* wordt geregeld dat een toegelaten instelling erop dient toe te zien dat een rechtspersoon of vennootschap waarmee zij zich verbonden heeft minimaal die omvang aan activiteiten op het werkdomein van de toegelaten instelling verricht als relatief overeenkomt met de financiële inbreng van de toegelaten instelling in die rechtspersoon of vennootschap, bijvoorbeeld in de vorm van financiële middelen (aandelenkapitaal of leningen) of garanties. Bij AMvB zal worden geregeld hoe wordt bepaald of aan dit zogenoemde proportioneiteitsvereiste wordt voldaan. De gedachten gaan daarbij uit naar de

hantering van financiële criteria ten aanzien van de omzet van de rechtspersoon of vennootschap op het gebied van de volkshuisvesting in verhouding tot de omzet in andere activiteiten, dit in relatie tot de inbreng van vermogen door de toegelaten instelling in die rechtspersoon of vennootschap in verhouding tot de inbreng daarin van vermogen door derden, niet zijnde toegelaten instellingen. Op die manier wordt een objectieve vaststelling mogelijk gemaakt om te toetsen of aan het proportionaliteitsvereiste wordt voldaan.

Indien de rechtspersoon of vennootschap niet voldoet aan dat vereiste, dient de rechtspersoon of vennootschap een deel van haar overige activiteiten te staken of af te stoten, of dient de toegelaten instelling een deel van haar financiële middelen of garanties terug te trekken uit die rechtspersoon of vennootschap, om de investeringsrelatie tussen de toegelaten instelling en de rechtspersoon of vennootschap wel weer aan dat vereiste te laten voldoen.

In het voorgestelde *tweede lid* wordt geregeld dat bij AMvB uitzonderingen kunnen worden gemaakt op de eis dat de onroerende zaken in de DAEB-afdeling niet mogen worden ondergebracht in een andere rechtspersoon of vennootschap. Daarbij wordt voorshands gedacht aan één uitzondering.

In geval van een wijkontwikkelingstraject mogen onroerende zaken in de DAEB-afdeling, die in het kader van die wijkontwikkeling gaan worden gesloopt of gerenoveerd, tijdelijk worden ondergebracht in een zogenoemde wijkontwikkelingsmaatschappij, voor een termijn van maximaal 8 jaar, welke termijn bepalend is voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting in dergelijke situaties. Dit om samen met andere partners van de toegelaten instelling het betrokken gebied vanuit één werkorganisatie te kunnen herontwikkelen.

In het voorgestelde *derde lid* wordt geregeld dat een toegelaten instelling niet meer financiële middelen en garanties aan de gezamenlijke andere rechtspersonen of vennootschappen waar zij zich mee verbonden heeft ter beschikking mag stellen dan een bij AMvB vastgesteld percentage van haar eigen vermogen. Met deze investeringsbeperking in die rechtspersonen of vennootschappen wordt voorkomen dat een te groot deel van het maatschappelijk bestemde vermogen van de toegelaten instellingen buiten het toezichtbereik van de autoriteit komt te vallen en wordt geborgd dat toegelaten instellingen in belangrijke mate DAEB blijven uitvoeren.

In het voorgestelde *vierde lid* wordt geregeld dat bij AMvB nadere voorschriften kunnen worden gegeven over de financiële verhoudingen tussen de toegelaten instellingen en rechtspersonen en vennootschappen als hierboven bedoeld. Te denken valt aan voorschriften over het uitkeren van dividend indien de rechtspersoon of vennootschap winst maakt, en een verbod op verliesfinanciering van de rechtspersoon of vennootschap.

artikel 53 van de Woningwet

In het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Woningwet is vastgelegd dat voor een wijziging van de statuten van de toegelaten instelling de voorafgaande instemming van minister van BZK is vereist. Uit artikel 317 lid 3 van Boek 2 BW volgt dat fusies ook de voorafgaande instemming van de minister van BZK vereisen. Dit artikel geeft hieromtrent nadere regels.

Het voorgestelde *eerste lid* vereist dat de toegelaten instelling bij een door haar ingediend verzoek om goedkeuring van een voorgenomen fusie de gevolgen van deze fusie voor de lokale volkshuisvesting aangeeft. Het gaat hier om de gegevens die de toegelaten instellingen nu al plegen op te nemen in aanvragen om goedkeuring van een fusie. Van hen wordt

tevens vereist dat zij over hun fusievoornemens overleg voeren met de betrokken gemeenten.

Op grond van het voorgestelde *tweede lid* vraagt de minister van BZK een zienswijze bij de autoriteit op. Deze zienswijze zal logischerwijs betrekking hebben op de financiële aspecten van de voorgenomen fusie.

Het voorgestelde *derde lid* voorziet in een belangrijk toetsingscriterium. De verzoekende toegelaten instelling zal voldoende aannemelijk moeten hebben gemaakt dat het belang van de volkshuisvesting via een fusie beter is gediend dan met alternatieve vormen van samenwerking. Bij alternatieven voor een fusie kan worden gedacht aan verschillende samenwerkingsvormen die kenmerken van een fusie hebben, zoals het aangaan van een strategische alliantie waarbij partijen bindende afspraken maken om op bepaalde terreinen samen te werken. Ook kan gedacht worden aan incidentele of projectmatige samenwerking, bijvoorbeeld met betrekking tot het beheer van woningen, inkoop of ontwikkelactiviteiten.

Op grond van het voorgestelde *vierde lid* worden bij of krachtens AMvB nadere voorschriften gegeven over de te verstrekken gegevens. Dit kunnen bijvoorbeeld gegevens zijn die vanuit het perspectief van de volkshuisvesting aan het fusievoorstel, bedoeld in artikel 312 van Boek 2 BW, moeten worden toegevoegd, of gegevens die vanuit dat perspectief aan de toelichting, bedoeld in artikel 313 van Boek 2 BW, moeten worden toegevoegd. Dit lid heeft verder betrekking op de manier waarop de toegelaten instelling belanghebbenden bij de fusie bij het fusieproces betreft en op de criteria die de minister van BZK hanteert bij zijn beoordeling van het fusievoorstel. Zie hieromtrent ook § 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Hiernaast geldt onverkort dat, volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van de Wet op het overleg huurders verhuurder, huurders, bewonerscommissies en huurdersorganisaties als bedoeld in die wet het recht hebben op informatie over fusievoorstellen waarbij de verharende toegelaten instelling betrokken is.

artikel 54 van de Woningwet

Het kan wenselijk zijn om de jaarlijkse huurstijging voor huurders van woningen van toegelaten instellingen die onder de huurprijsregulering ingevolge de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte vallen te beperken. Dat streven ligt nu ten grondslag aan artikel 15a van het Bbsh. Voorgesteld wordt om dat artikel in de Woningwet op te nemen als artikel 54. Het percentage waarmee de huurprijs van die woningen in enig jaar gemiddeld mag stijgen, blijft bij AMvB bepaald worden. Ook overigens wordt geen wijziging ten opzichte van artikel 15a van het Bbsh voorgesteld. Deze bepaling geldt, net als nu artikel 15a van het Bbsh, niet voor huurwoningen met een zogenoemd geliberaliseerd huurcontract, omdat dit huurwoningen betreft die op een normale commerciële wijze verhuurd (dienen te) worden. De beperking geldt, eveneens net als nu, ook niet voor woningen die met ingang van een 1 juli-datum voor het eerst worden verhuurd of aan een opvolgende huurder worden verhuurd, en voor woningen waarvan de huurprijs op een 1 juli-datum extra is verhoogd is als gevolg van een woningverbetering ter dekking van een deel van de kosten daarvan. Tevens zijn onzelfstandige woonruimten uitgesloten van deze beperking.

artikel 55 van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste en tweede lid* van dit artikel zijn de bepalingen opgenomen die nu in de artikelen 24 respectievelijk 25 van het Bbsh staan. Ten opzichte van die artikelen worden geen wijzigingen voorgesteld.

Op grond van het voorgestelde *derde lid* van dit artikel stelt de toegelaten instelling reglementen op over sloop en het treffen van ingrijpende voorzieningen aan haar woongelegenheden, waarbij in het reglement aangegeven dient te zijn op welke wijze de bewoners van de woongelegenheden betrokken worden. Daarnaast stelt de toegelaten instelling reglementen op over haar financiële beheer en de daaraan verbonden risico's en de bijdragen aan huurders van woongelegenheden die ingrijpend worden verbeterd.

artikel 56 van de Woningwet

Bij een AMvB als bedoeld in het voorgestelde *onderdeel a* kan in de eerste plaats worden gedacht aan hetgeen nu in artikel 16 van het Bbsh is opgenomen. Dat artikel verplicht de toegelaten instelling ertoe haar huurders in staat te stellen klachten over haar handelen of nalaten bij een klachtencommissie in te dienen. In het derde lid van dat artikel is voorzien in een reglement voor de klachtencommissie.

Een van de elementen van de afspraken met de EC is, dat een onafhankelijke klachtencommissie een functie heeft bij het waarborgen van het op een objectieve en transparante wijze toewijzen van woongelegenheden van de toegelaten instelling met een huurprijs van € 652,52 (peildatum 1-1-2011) of minder aan huishoudens met een huishoudinkomen dat hoger is dan € 33 614 (peildatum 1-1-2011). Om deze reden moeten ook woningzoekenden uit die categorie zich tot de klachtencommissie kunnen wenden. Bij het opstellen van deze AMvB zal dit element mede worden betrokken.

In een AMvB als bedoeld in het voorgestelde *onderdeel b* zullen de voorwaarden kunnen worden opgenomen waaronder toegelaten instellingen ondersteuning mogen leveren aan de volkshuisvesting in het buitenland, welke nu zijn neergelegd in de circulaires van 31 januari 2001 (*Stcrt.* 29), 17 maart 2005 (*Stcrt.* 59) en 17 mei 2008 (*Stcrt.* 101). Deze circulaires bevatten voorwaarden ten aanzien van de landen waaraan men steun mag verlenen, de aard van en de voorwaarden aan die steunverlening en de maximale jaarlijks toegestane financiële steun. Tevens worden eisen gesteld ten aanzien van de melding van de verstrekte steun in de jaarverantwoording.

afdeling 4 algemeen

Deze afdeling bevat de regels over de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Voorgesteld wordt de naam van het huidige Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting te wijzigen in «Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting» (hierna: autoriteit). De autoriteit is in dat licht een zelfstandig bestuursorgaan. Als zodanig is de autoriteit drager van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. Als rechtspersoon is de autoriteit het lichaam waarvan het zbo deel uitmaakt en dat aan het rechtsverkeer deelneemt. In dit wetsvoorstel is de naam van de rechtspersoon tevens de naam van het bestuursorgaan.

Door de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) en de gewijzigde paragraaf 4.5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving wijkt de voorgestelde afdeling sterk af van de huidige artikelen 71 tot en met 71I van de Woningwet. Een aantal op de autoriteit van toepassing zijnde regels zal daardoor niet meer uit de Woningwet zijn af te leiden. Van de Kaderwet zijn voor de autoriteit met name van belang:

- artikel 9, inhoudende dat een lid van de zbo geen rijksambtenaar kan zijn;

- artikel 11 betreffende het vereiste van goedkeuring door de minister wie het aangaat van het bestuursreglement;
- artikel 12 dat regelt dat de minister wie het aangaat de leden van een zbo benoemt, schorst en ontslaat en de gronden daarvoor;
- artikel 13 betreffende nevenfuncties van een lid van een zelfstandig bestuursorgaan;
- artikel 15 betreffende de rechtspositie van het personeel van de autoriteit;
- artikel 18 over het jaarverslag;
- artikel 20 dat een verplichting bevat tot het verstrekken van inlichtingen aan de minister wie het aangaat;
- artikel 21 over de vaststelling van beleidsregels;
- artikel 23 dat de taakverwaarlozingsregeling bevat;
- de artikelen 26 tot en met 29 betreffende de inrichting van de begroting en de goedkeuring daarvan door de minister wie het aangaat;
- de artikelen 34 en 35 betreffende de indiening van de jaarrekening en de controle van de accountant daarop en
- artikel 39 waarin wordt bepaald dat de minister wie het aangaat een periodiek verslag over het functioneren van de zbo aan de beide kamers der Staten-Generaal zendt.

Door de regeling in de Kaderwet van een aantal onderwerpen keren diverse artikelen die nu in de Woningwet zijn opgenomen (deels) niet, dan wel gewijzigd, terug in deze afdeling. Dat zijn de artikelen 71b (beleidsregels), 71c, vierde lid, onderdeel d (nevenfuncties), 71f (begroting), 71h (jaarverslag), 71i (inlichtingenplicht), 71j (rechtspositie personeel) en 71k (taakverwaarlozing).

artikel 57 van de Woningwet

Dit artikel regelt dat er een autoriteit is. Besloten is het CFV als zbo en als autoriteit te continueren. De autoriteit krijgt in hoofdzaak dezelfde taken als nu bij het CFV zijn belegd. Deze taken zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 58 van de Woningwet.

Het CFV houdt thans financieel toezicht op individuele toegelaten instellingen evenals op de financiële positie van de corporatiesector als geheel en rapporteert daarover door tussenkomst van de minister van BZK aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft het CFV tot taak subsidies aan toegelaten instellingen te verstrekken ten behoeve van saneringen en projectsteun. Deze taken worden bij de autoriteit ondergebracht. Daarnaast zal het toezicht op de staatssteunregelgeving, zoals in dit wetsvoorstel neergelegd, bij de autoriteit worden belegd. Zie voor de keuze voor de uitoefening van het financieel toezicht § 13.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Naast het financieel toezicht is er voor gekozen om ook het toezicht op de naleving van de in het wetsvoorstel neergelegde staatssteunregels bij de autoriteit te beleggen. In het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 over staatssteun aan toegelaten instellingen is onder meer bepaald dat er een onafhankelijke controle dient plaats te vinden bij de beoordeling van de gescheiden boekhouding van toegelaten instellingen (overweging 67 en 70) en dat controle op overcompensatie door een onafhankelijke instantie dient te worden vastgesteld (§ 7.4). De regering is gehouden invulling te geven aan dit EC-besluit. Tevens ligt er bij de controle op een gescheiden boekhouding en de vaststelling van de omvang van overcompensatie een sterke relatie met het financieel toezicht. Het betreft immers de inzet en aanwending van het vermogen van toegelaten instellingen.

Enkele noodzakelijke overgangsrechtelijke voorzieningen zijn geregeld in het voorgestelde artikel III.

artikel 58 van de Woningwet

Blijkens de aanhef van het voorgestelde *eerste lid* is de autoriteit belast met het toezicht op toegelaten instellingen voor wat betreft de financiële en administratieve werkzaamheden van die instellingen. Daarnaast is de autoriteit belast met de naleving van de verplichtingen van toegelaten instellingen in het kader van het ontvangen van staatssteun voor de uitvoering van de DAEB en het (in het voorgestelde artikel 104a van de Woningwet geregelde) terugvorderen van compensatie in het geval een toegelaten instelling die ten onrechte heeft ontvangen.

De toezichttaken van de autoriteit vloeien uit deze kaderstellende bepalingen voort en zijn, naast de in de aanhef genoemde artikelen, in de onderdelen a tot en met d verwoord.

In het voorgestelde onderdeel a is de oordeelsvorming van de autoriteit geregeld met betrekking tot de financiële en administratieve aspecten van de werkzaamheden van de individuele toegelaten instelling en de relaties met de rechtspersonen en vennootschappen met welke een verbinding als bedoeld in het voorgestelde artikel 21 van de Woningwet bestaat, met inbegrip van een financieel oordeel.

Naast haar oordeel over de toegelaten instelling als bedoeld in onderdeel a en het accountantsonderzoek, bedoeld in het voorgestelde artikel 37 van de Woningwet, zijn er blijkens onderdeel b ook andere gelegenheden waarbij zij zich op verzoek van de minister van BZK een oordeel over aspecten van het functioneren van de toegelaten instelling kan vormen, echter steeds binnen het kader van de in de aanhef genoemde taakomschrijving.

In het kader van de werkzaamheden als bedoeld in de onderdelen a en b kan, indien een toegelaten instelling een slechte financiële positie heeft, de autoriteit de toegelaten instelling verzoeken om zodanige maatregelen te treffen, dat zij op afzienbare termijn weer een gezonde financiële positie verkrijgt. Dit kan het bestuur van de toegelaten instelling bijvoorbeeld doen door aanpassing van zijn voornemens, maar dat kan ook worden bereikt door een versterking van haar financiële positie, bijvoorbeeld door verkoop van een deel van haar woningbezit. De autoriteit kan ook verzoeken om maatregelen te treffen in de situatie dat de toegelaten instelling de financiële middelen ontbeert om (een deel van) haar werkzaamheden te kunnen voortzetten. Dit kan aan de orde zijn wanneer de toegelaten instelling voor haar overige activiteiten (niet-DAEB-activiteiten), als gevolg van bijvoorbeeld aanhoudende of plotselinge verliezen op deze activiteiten of te hoge investeringsverplichtingen, onvoldoende financiële middelen heeft, omdat zij voor dergelijke activiteiten geen compensatie meer mag aanwenden. In een dergelijke situatie kan de autoriteit de toegelaten instelling verzoeken om (een gedeelte van) haar niet-DAEB-activiteiten onder te brengen in een aparte entiteit om de risico's van de toegelaten instelling als geheel te beperken.

Met betrekking tot het in staat stellen van de minister van BZK om zijn toezichttaken goed uit te voeren zijn de onderdelen c en d opgenomen. Het aan de minister van BZK verschaffen van het zogenoemde sectoroordeel als bedoeld in onderdeel c stelt hem in staat om dat oordeel aan de beide kamers der Staten-Generaal te verstrekken, waartoe hij ingevolge het voorgestelde artikel 61c, derde lid, van de Woningwet verplicht is. Onderdeel c is naar de strekking gelijk aan het huidige artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, onderdeel b, van het Bcfv. Bij onderdeel d kan het gaan om verzoeken van de minister van BZK aan de autoriteit om hem over bepaalde onderwerpen te adviseren. Dit kan aan de orde zijn bij een geschil tussen een toegelaten instelling en een gemeente over haar bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Verwezen wordt naar het voorgestelde artikel 61c, tweede lid, van de Woningwet en de toelichting daarop.

Op grond van het voorgestelde *tweede lid* richt de autoriteit een fonds in waaruit zij volgens bij AMvB gegeven voorschriften subsidies kan verstrekken. De taken van de autoriteit zijn in zoverre dezelfde als de taken die nu in artikel 71a, eerste lid, onderdeel a, van de Woningwet zijn genoemd, en wel bekend staan onder de noemers saneringssteun en projectsteun. Voor saneringssteun is een plan voor de sanering vereist. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde artikel 29 van de Woningwet.

De voorschriften die de autoriteit daarbij in acht moet nemen zijn hoofdzakelijk technisch van aard, en zullen derhalve in een AMvB worden opgenomen. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de voorschriften die nu in de artikelen 2 tot en met 3a en 6 van het Bcfv zijn vervat.

In deze AMvB kan ook worden bepaald in welke gevallen de toegelaten instelling voor saneringssteun in aanmerking komt. Zo is denkbaar dat indien een toegelaten instelling door onzorgvuldig handelen of wanbeheer in een saneringssituatie terecht is gekomen, het recht op een subsidie beperkt is en zij eerst door bijvoorbeeld verkoop van eigen bezit dient te trachten haar schulden te voldoen. Ook indien de financiële problemen veroorzaakt worden door de activiteiten in het gedeelte van de toegelaten instelling dat de overige, niet-DAEB-activiteiten uitvoert en de financiële problemen zo groot worden dat de toegelaten instelling in haar geheel dreigt in surseance te komen of failliet te gaan en daarmee ook de DAEB-activiteiten in gevaar komen, kan saneringssteun worden verleend. In het saneringsplan zal dan beschreven moeten zijn op welke wijze zo snel mogelijk de overige, niet-DAEB-activiteiten worden beëindigd of afgestoten (te gelde gemaakt worden) om de tekorten in dit gedeelte zoveel mogelijk of geheel te dekken. De saneringssteun kan niet ter beschikking komen om de activiteiten in het overige gedeelte van de toegelaten instelling in stand te houden.

Ingevolge het voorgestelde artikel III, tweede lid, beslist de autoriteit ook over subsidieaanvragen die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit tot wet verheven wetsvoorstel bij haar aanhangig zijn. De autoriteit dient daarbij echter wel het recht toe te passen dat ten tijde van de indiening van die aanvragen gold.

Het voorgestelde *derde lid* legt vast dat de autoriteit geen garanties verleent. Dit verbod is nu in artikel 71a, tweede lid, van de Woningwet opgenomen. Voor het verlenen van garanties aan toegelaten instellingen is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw in het leven geroepen.

artikel 59 van de Woningwet

Volgens artikel 21 van de Kaderwet heeft alleen de minister wie het aangaat de bevoegdheid om beleidsregels voor een zbo vast te stellen. Het huidige artikel 71b van de Woningwet kon dus niet ongewijzigd in dit wetsvoorstel worden overgenomen. Het voorgestelde *eerste lid* bepaalt dat de minister van BZK beleidsregels vaststelt die uitsluitend de kaders bepalen waarbinnen de autoriteit uitvoering geeft aan haar toezichtstaken. Het spreekt vanzelf dat overleg met de autoriteit zal worden gevoerd over de inhoud van de beleidsregels en dat de autoriteit suggesties daarvoor aan de minister van BZK kan doen toekomen. Regels daarover zijn niet nodig. Deze worden dan ook niet voorgesteld.

Blijkens het voorgestelde *tweede lid* zal de autoriteit aan de door de minister van BZK vastgestelde globale beleidsregels, en aan de wijze van uitvoering van het voorgestelde artikel 58 van de Woningwet, nadere invulling geven door middel van door haar op te stellen nadere beleidsregels. Deze nadere beleidsregels behoeven de voorafgaande instemming van de minister van BZK.

Het is wenselijk dat de autoriteit zo snel mogelijk de beschikking heeft over beleidsregels en nadere beleidsregels die voldoen aan de Woningwet als gewijzigd door dit tot wet verheven wetsvoorstel. Daarom is in het voorgestelde artikel III, derde lid, bepaald dat de minister van BZK en de autoriteit voor de eerste maal binnen drie maanden na inwerkingtreding van dit tot wet verheven wetsvoorstel die regels opstellen. Als de wettelijke termijn van opstelling van de nadere beleidsregels door de autoriteit zodanig is, dat zij die eerder opgesteld moet hebben, dient zij die kortere termijn aan te houden.

artikel 60 van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste en tweede lid* bevatten de materie die nu in artikel 71c, eerste tot en met derde lid, van de Woningwet is opgenomen.

Met het *eerste lid* wordt voorgesteld dat de autoriteit uit drie tot vijf leden bestaat. De minister van BZK benoemt de leden van de autoriteit. Dat is niet geregeld in dit lid, omdat dat volgt uit artikel 12 van de Kaderwet.

Blijkens het *tweede lid* wordt de zittingsduur van de leden van de autoriteit gemaximeerd op acht jaar. Deze termijn komt overeen met de maximale zittingsduur van een commissaris die is opgenomen in het voorgestelde artikel 30, tweede lid, van de Woningwet. De redenen hiervoor zijn dezelfde als die, opgenomen in de toelichting bij laatstgenoemd artikel.

In aanvulling op het bepaalde in artikel 13 van de Kaderwet, legt het voorgestelde *derde lid* enkelefuncties vast waarmee het lidmaatschap van de autoriteit onverenigbaar is. Hierbij is nauw aangesloten bij de voorstellen daarover die met betrekking tot het bestuur en de raad van toezicht van de toegelaten instelling zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 25, tweede lid, respectievelijk 30, vierde lid, van de Woningwet. In onderdeel d zijn de rijksambtenaren niet opgenomen, omdat uit artikel 9 van de Kaderwet al volgt dat zij geen lid kunnen zijn van een zbo.

artikel 61 van de Woningwet

In het bestuursreglement van de autoriteit kan bijvoorbeeld een vorm van functiescheiding tussen de toezichttaken en de taken in verband met de verlening van subsidies worden gecreëerd. Ook kan worden geregeld dat leden van de autoriteit zich met name op het toezicht of op de verlening van subsidies richten.

Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van de minister van BZK. Dat is niet in dit artikel geregeld, omdat dat volgt uit artikel 11 van de Kaderwet.

Het is wenselijk dat de autoriteit op een zo kort mogelijke termijn over een bestuursreglement beschikt dat voldoet aan de Woningwet als gewijzigd door dit tot wet verheven wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel III, vierde lid, bepaalt daarom dat de autoriteit dat zo spoedig mogelijk moet vaststellen, en dat tot de goedkeuring daarvan door de minister van BZK het laatstelijk vastgestelde bestuursreglement van het CFV van kracht blijft.

artikel 61a van de Woningwet

Dit artikel is nagenoeg gelijk aan het huidige artikel 71e van de Woningwet.

Voorgesteld wordt in het *eerste lid* tot uitdrukking te brengen dat de autoriteit al haar kosten, dus ook apparaatskosten zoals salarissen, dient te dekken uit de bijdragen die zij van toegelaten instellingen heft en haar

andere inkomsten. Bij haar andere inkomsten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan rente-inkomsten over haar vermogen.

Het is wenselijk dat de autoriteit op een zo kort mogelijk termijn over een begroting beschikt die in de pas loopt met de Woningwet als gewijzigd door dit tot wet verheven wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel III, vijfde lid, is daarom bepaald dat de autoriteit haar eerste begroting binnen drie maanden dient op te stellen. Als de wettelijke termijn van opstelling van de begroting zodanig is, dat de autoriteit die eerder opgesteld moet hebben, dient de autoriteit die kortere termijn aan te houden.

Het voorgestelde *tweede lid* bevat de grondslag voor de heffing van een bijdrage van toegelaten instellingen. Bij de invulling van de in dit lid bedoelde AMvB kan in de eerste plaats worden gedacht aan hetgeen nu is geregeld in de artikelen 9 tot en met 12 van het Bcfv.

Het voorgestelde *derde lid* bevat net als het huidige artikel 71e, derde lid, van de Woningwet een mogelijkheid om over een jaar geen heffing op te leggen. De beoordeling of de autoriteit over voldoende middelen beschikt om haar taken naar behoren te kunnen uitvoeren, zal naar verwachting plaatsvinden in het kader van de verlening van instemming met de begroting van de autoriteit. In artikel 26 van de Kaderwet ZBO is bepaald dat de minister een datum vaststelt waarop een zelfstandig bestuursorgaan jaarlijks de begroting voor het daaropvolgende jaar aan hem zendt.

De meest recente beoordeling als hier bedoeld blijft ingevolge het voorgestelde artikel III, zesde lid, haar geldigheid behouden, tenzij de autoriteit binnen drie maanden aannemelijk maakt dat de minister van BZK daarop moet terugkomen.

artikel 61b van de Woningwet

Dit artikel bevat een gedeelte van de materie die nu in artikel 71g van de Woningwet is opgenomen. Uit de tekst kan worden afgeleid dat de autoriteit verplicht is een financieel verslag vast te stellen. Die verplichting is neergelegd in de artikelen 18, 34 en 35 van de Kaderwet.

Blijkens het voorgestelde *tweede lid* zal de autoriteit in haar jaarverslag afzonderlijk verslag doen van haar taken. Verwezen wordt naar § 13.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

afdeling 5 algemeen

In deze afdeling zijn alle bepalingen over het toezicht die nu in de Woningwet en het Bbsh zijn opgenomen, samengebracht. Wat betreft de mogelijke tegen toegelaten instellingen te nemen maatregelen worden ten opzichte van die bepalingen geen wijzigingen voorgesteld. Nieuw is de mogelijkheid van geschillenbeslechting tussen gemeenten en toegelaten instellingen over hun bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.

artikel 61c van de Woningwet

Blijkens het voorgestelde *eerste lid* staan de toegelaten instellingen onder rijkstoezicht en dat van de autoriteit. Omdat de toegelaten instellingen mede uitvoering geven aan de opdracht tot zorg voor voldoende huisvesting die artikel 22, tweede lid, van de Grondwet aan de overheid geeft, en hun functioneren daarmee onlosmakelijk verbonden is met het algemene belang van de volkshuisvesting, blijft een belangrijke toezichtrol voor de rijksoverheid gerechtvaardigd. De bepaling dat de minister van BZK geen maatregelen als bedoeld in deze afdeling treft indien de autoriteit bevoegd is een aanwijzing te geven op grond van het voorge-

stelde artikel 61d, tweede lid, van de Woningwet heeft ten doel een heldere afbakening tussen de wederzijdse toezichttaken te realiseren.

Met het *tweede lid* wordt voorgesteld te regelen dat de minister van BZK geschillen behandelt tussen gemeenten en toegelaten instellingen over hun bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. De beoogde bijdrage daaraan is neergelegd in het overzicht, bedoeld in het voorgestelde artikel 43 van de Woningwet. Bij het te volgen proces bij deze geschillen wordt aan het volgende gedacht.

In een dergelijke situatie zal de minister van BZK allereerst nagaan of er een duidelijke gemeentelijke woonvisie ligt, waarin de lokale opgaven en de verwachtingen ten aanzien van de toegelaten instellingen helder zijn beschreven. Verder zal logischerwijs getoetst worden of de gemeente en de andere partners voldoende bijdragen aan de uitvoering van de voornemens uit de woonvisie, om het de betrokken toegelaten instellingen mogelijk te maken om de van hen verlangde bijdrage ook in redelijkheid te leveren.

Ten slotte kan de autoriteit om advies worden gevraagd over welke financiële mogelijkheden de betrokken toegelaten instellingen hebben om de van hen verlangde bijdrage te leveren, en of de gemeente gezien die zogenoemde financiële «polsstok» de toegelaten instellingen niet overvraagt. In de (nadere) beleidsregels van de autoriteit zal worden bepaald hoe de autoriteit de financiële ruimte van een toegelaten instelling bepaalt. Dat zal moeten gebeuren op basis van de feitelijke financiële situatie en de investerings- en desinvesteringsvoornemens van de toegelaten instelling.

Het vervolg van de behandeling van de in dit lid bedoelde geschillen is afhankelijk van de conclusies die uit deze toetsingen worden getrokken. Er zijn verschillende scenario's denkbaar.

Indien er voldoende financiële ruimte is bij de toegelaten instelling(en) en sprake is van een redelijk appel door de gemeente, kan een aanbod van de toegelaten instelling(en) dat niet voldoende daaraan tegemoet komt leiden tot een verzoek aan hen om de aanwending van meer financiële middelen in het vooruitzicht te stellen, en mogelijk uiteindelijk tot maatregelen tegen de betrokken toegelaten instelling(en).

Indien er onvoldoende financiële ruimte is om de beleidsvoornemens van de toegelaten instelling te verwezenlijken, zal nagegaan worden of door een wijziging in die beleidsvoornemens voldoende financiële ruimte kan worden gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien de toegelaten instelling niet of nauwelijks van plan is bestaande huurwoningen te verkopen, terwijl de vraag in de woningmarkt en de omvang van haar woningvoorraad in relatie tot de omvang van de doelgroep dat wel mogelijk zou maken. In die situatie kan een aanwijzing inhouden dat meer huurwoningen moeten worden verkocht. De toegelaten instelling kan ook weinig financiële ruimte hebben, omdat zij voornemens is in een geheel andere richting te investeren dan opgenomen in de gemeentelijke woonvisie. Dergelijke voornemens kunnen worden beschouwd als een onvoldoende bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Een aanwijzing van de minister van BZK kan ook inhouden dat de investeringsvoornemens moeten worden heroverwogen in een richting die voldoende recht doet aan de lokale opgaven als door de gemeente in haar woonvisie neergelegd.

Indien er sprake is van een geschil tussen toegelaten instellingen over hun inzet ten behoeve van de uitvoering van het in de woonvisie neergelegde beleid, kan de minister van BZK maatregelen nemen tegen alleen die toegelaten instellingen die naar zijn oordeel een aanbod hebben gedaan dat onvoldoende is.

Het voorgestelde *vierde lid* is gelijk aan het huidige artikel 40 van het Bbsh. In het kader van een effectief toezicht is het kunnen opvragen van gegevens noodzakelijk. Tot de te verstrekken bescheiden kan onder meer de administratie van de toegelaten instelling behoren.

artikel 61d van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* van dit artikel is de bevoegdheid van de minister van BZK neergelegd om een toegelaten instelling een aanwijzing te geven. Die bevoegdheid is nu geregeld in artikel 41, eerste lid, van het Bbsh. Daarnaast kan ook de autoriteit blijkens het voorgestelde *tweede lid* een aanwijzing geven op grond van een oordeel als bedoeld in het voorgestelde artikel 58, eerste lid, onderdeel a, van de Woningwet, of in het geval dat een toegelaten instelling niet voldoet aan een verzoek van de autoriteit om inzage in stukken te verlenen of inlichtingen te verstrekken. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing kan – voor beide toezichthouders – in het bijzonder wenselijk zijn voor de gevallen waarin informele pogingen tot beïnvloeding van het beleid van een toegelaten instelling hebben gefaald en ingrijpen nodig is. Het belang van de volkshuisvesting is steeds het kader waaraan dat beleid wordt getoetst. Het gaat hierbij enerzijds om handelen of nalaten in strijd met een verplichting die uit het bepaalde bij of krachtens de Woningwet volgt, anderzijds om handelen of nalaten dat naar het oordeel van de toezichthouder het toezicht op de naleving van de regelgeving bemoeilijkt of de rechtspositie van de huurders schaadt. Het gaat hierbij dus om handelingen van toegelaten instellingen die in strijd zijn met letter, doel of strekking van de regelgeving.

Indien een toegelaten instelling een slechte financiële positie heeft, kan de autoriteit haar een aanwijzing geven om zodanige maatregelen te treffen, dat zij op afzienbare termijn weer een gezonde financiële positie verkrijgt. Dit kan het bestuur van de toegelaten instelling bijvoorbeeld doen door aanpassing van zijn voornemens, maar dat kan ook worden bereikt door een versterking van haar financiële positie, bijvoorbeeld door verkoop van een deel van haar woningbezit. Van het eisen van het treffen van maatregelen via een aanwijzing kan ook sprake zijn indien het een toegelaten instelling aan financiële middelen ontbreekt om (een deel van) haar werkzaamheden te kunnen voortzetten. Dit kan aan de orde zijn wanneer een toegelaten instelling voor haar overige activiteiten (niet-DAEB-activiteiten), als gevolg van bijvoorbeeld aanhoudende of plotse verlies op deze activiteiten of te hoge investeringsverplichtingen, onvoldoende financiële middelen heeft, omdat zij voor dergelijke activiteiten geen compensatie meer mag aanwenden.

Het voorgestelde *derde lid* geldt alleen voor door de minister van BZK te geven aanwijzingen, omdat de autoriteit geen andere, verdergaande, sancties dan aanwijzingen kan toepassen en deze dus ook niet in het vooruitzicht kan stellen.

Uit het voorgestelde *vierde lid* blijkt dat het lokale volkshuisvestingsbeleid steeds een factor is waarmee de minister van BZK bij het geven van een aanwijzing rekening moet houden. Omdat die minister niet altijd een duidelijk beeld zal hebben van dat beleid, kan hij de gemeenten bijvoorbeeld in de gelegenheid stellen zienswijzen in te dienen. Ook kan de autoriteit in de gelegenheid worden gesteld zienswijzen in te dienen.

artikel 61e van de Woningwet

In dit artikel, naar de strekking gelijk aan het huidige artikel 41, tweede en zesde lid, van het Bbsh, zijn de vormvereisten van de aanwijzing opgenomen. Zo dient een aanwijzing een termijn te bevatten binnen welke de

toegelaten instelling aan de aanwijzing moet voldoen (het voorgestelde *eerste lid*).

In het voorgestelde *tweede lid* is opgenomen dat mededeling wordt gedaan van de aanwijzing in de *Staatscourant*. Met de woorden «mededeling doen» wordt tot uitdrukking gebracht dat de ruimte bestaat om bij publicatie van een aanwijzing bepaalde gegevens weg te laten. Dit kan bijvoorbeeld in het belang zijn van een strafrechtelijk onderzoek tegen personen die in de aanwijzing zijn genoemd.

artikel 61f van de Woningwet

Dit artikel, nagenoeg gelijk aan het huidige artikel 42 van het Bbsh, brengt onderscheid aan tussen aanwijzingen en andere, meer informele, verzoeken van de minister van BZK aan toegelaten instellingen om een bepaalde gedragslijn te volgen. Hierdoor wordt duidelijk, dat een aanwijzing het karakter heeft van een formele waarschuwing, wat inhoudt dat bij het niet voldoen daaraan een zwaardere sanctie zal worden getroffen.

artikel 61g van de Woningwet

De in het voorgestelde *eerste lid* opgenomen sanctie is nu opgenomen in artikel 43 van het Bbsh. Bij de in dit lid bedoelde «personen of instanties» kan wat betreft de financiële handelingen met name worden gedacht aan personen of instanties die op het betrokken terrein ter zake kundig zijn en niet zelf betrokken zijn bij het toezicht op toegelaten instellingen. De gemeente kan niet als een instantie als bedoeld in dit lid worden aangewezen. Deze uitdrukkelijke uitsluiting van de gemeente is logisch, omdat ook de andere aspecten van de verhouding tussen gemeenten en toegelaten instellingen in de Woningwet worden geregeld.

Het voorgestelde *tweede lid* biedt de minister van BZK de mogelijkheid personen of instanties aan te wijzen, die plannen opstellen in die gevallen dat de toegelaten instelling dat nalaat. Gedacht kan worden aan investerings- of saneringsplannen. De in dit lid bedoelde personen of instanties kunnen dezelfde zijn als die, bedoeld in het voorgestelde *eerste lid*.

De bevoegdheid die in dit lid is neergelegd, is uitdrukkelijk tot het opstellen van plannen beperkt. Een bevoegdheid tot het indienen van plannen, of een nog verdergaande bevoegdheid, zou zich niet verdragen met de bevoegdheden van het bestuur van de toegelaten instelling. Voor het in dit kader opzij kunnen zetten van die bevoegdheden is niet gekozen, om een helder onderscheid tussen deze sanctie en de sanctie van onderbewindstelling van de toegelaten instelling te handhaven. Alleen bij die laatstgenoemde sanctie is sprake van een inbreuk op de bevoegdheden van het bestuur.

Het voorgestelde *derde lid* waarborgt de belangen van de toegelaten instelling om zienswijzen te kunnen indienen, voordat de ingrijpende sanctie, bedoeld in het voorgestelde *tweede lid*, genomen wordt. Indien de minister van BZK een aanwijzing geeft, op het niet voldoen waaraan als sanctie de toepassing van dat lid staat, moet de toegelaten instelling ook worden gehoord.

artikel 61h van de Woningwet

Voorgesteld wordt de mogelijkheid om een toegelaten instelling onder bewind te stellen, die nu in artikel 70e van de Woningwet is opgenomen, ongewijzigd te handhaven. Het bewind is een zeer ingrijpende, en in een enkel geval in het verleden noodzakelijk gebleken, maatregel, omdat de bewindvoerders volledig in alle bevoegdheden van de organen van de toegelaten instelling kunnen treden. Het spreekt voor zich dat ook in de

toekomst slechts in uitzonderlijke gevallen daartoe zal worden overgegaan. Het spreekt voor zich dat eerst zal worden gekeken naar minder vergaande maatregelen om het beleid van de toegelaten instelling bij te sturen. Het bewind zal ook niet langer mogen duren dan noodzakelijk is om de situatie te bereiken dat het belang van de volkshuisvesting niet meer in gevaar is en op korte termijn niet in gevaar zal komen.

Het voorgestelde *derde lid* bevat de regeling die nu in artikel 70e, derde lid, van de Woningwet is opgenomen. In de regel zal een bewindvoerder op voet van de Woningwet in beeld komen in een situatie dat weliswaar het financieel beheer van een toegelaten instelling ernstig tekortschiet, met alle mogelijke gevolgen vandien voor de uitoefening van haar volkshuisvestingstaken, maar haar financiële situatie nog niet zodanig is dat zij zich genoodzaakt ziet surseance van betaling aan te vragen. De bewindvoerder op voet van de Woningwet zal een surseance van betaling of faillissement dus kunnen voorkomen. Ook de autoriteit zal maatregelen kunnen nemen om die situatie te voorkomen. Als het toch eenmaal zover is gekomen, zonder dat daarvóór sprake is geweest van een onderbewindstelling als vervat in de Woningwet, is dat bewind niet meer zinvol naast of in de plaats van het bewind op voet van de Faillissementswet bij de surseance van betaling of het faillissement.

artikel 61i van de Woningwet

Dit artikel is gelijk aan het huidige artikel 70f van de Woningwet. Net als in dat artikel kan het bewind onmiddellijk na de uitspraak van de rechtbank ingaan, maar staan daartegen wel voorzieningen open. Voorzien is in hoger beroep en beroep in cassatie, waarbij korte termijnen gelden voor de instelling en de behandeling van een beroep. De termijn van acht dagen voor het in hoger beroep of cassatie gaan is ontleend aan de artikelen 12, eerste zin, en 219, eerste zin, van de Faillissementswet. De behandeltermijn van twee weken sluit aan bij de termijn die is opgenomen in het voorgestelde artikel 61h, tweede lid, van de Woningwet.

artikel 61j van de Woningwet

In het voorgestelde *eerste lid* van dit artikel is in de eerste plaats, net als nu in artikel 70g, eerste lid, van de Woningwet, de omvang van de bevoegdheden van de bewindvoerders neergelegd. De bedoeling is dan ook dat die bevoegdheden net als nu niet op voorhand beperkt zullen zijn. Zij kunnen dus ook voor de toegelaten instelling verstrekkende besluiten nemen, zoals over een fusie of een juridische splitsing. Ook kunnen zij surseance van betaling aanvragen. Bij de benoeming van een of meer bewindvoerders na verlening van die surseance komt er echter wel een einde aan hun werkzaamheden; verwezen wordt naar het voorgestelde artikel 61h, derde lid, van de Woningwet. Uit de bepaling blijkt voorts dat de (leden van de) organen van de toegelaten instelling gedurende het bewind in beginsel niet als zodanig functioneren. Op dit beginsel kan alleen door de rechtbank een uitzondering worden gemaakt, die eruit bestaat dat een of meer (leden van) organen hun bevoegdheden kunnen blijven uitoefenen. Het ligt voor de hand dat het hierbij om (leden of) organen dient te gaan waarvan het goede functioneren niet ter discussie staat of die weinig of geen raakvlakken hebben met de problematiek in verband met welke de toegelaten instelling onder bewind is gesteld. Het lijkt echter niet goed denkbaar dat het bestuur in enig geval zijn bevoegdheden kan blijven uitoefenen. Het bestuur is immers altijd in zekere mate verantwoordelijk voor het ontstaan van de situatie die tot het onder bewind stellen van de toegelaten instelling heeft geleid. Ook zal de raad van toezicht logischerwijs zelden zijn bevoegdheden kunnen blijven uitoefenen. Met dit wetsvoorstel krijgt die raad immers een belangrijker rol in de toegelaten instelling en zullen aan zijn professionaliteit hogere eisen worden gesteld dan nu het geval pleegt te zijn.

artikel 61k van de Woningwet

Dit artikel is gelijk aan het huidige artikel 70h van de Woningwet.

artikel 61l van de Woningwet

De termijn van twee jaar in het voorgestelde *eerste lid*, die nu is opgenomen in artikel 70i, eerste lid, van de Woningwet, moet lang genoeg worden geacht om de noodzakelijke maatregelen in het kader van het bewind te nemen. Daarom is niet voorzien in de mogelijkheid die termijn te verlengen. Indien de bewindvoerders er niet in slagen om binnen twee jaar hun taak af te ronden, ligt intrekking van de toelating van de toegelaten instelling in de rede. Het bewind eindigt wel onmiddellijk na het onherroepelijk worden van een onderbewindstelling in verband met een aan de toegelaten instelling verleende surseance van betaling of met haar faillissement. Uit het voorgestelde artikel 61h, derde lid, van de Woningwet volgt reeds dat het bewind op grond van de Woningwet niet samen kan gaan met het bewind op grond van de Faillissementswet.

Ingevolge het voorgestelde *tweede lid* kan de minister van BZK verzoeken dat het bewind eerder wordt opgeheven. Het verslag, bedoeld in het voorgestelde artikel 61k, vierde lid, van de Woningwet, kan hierbij van groot belang zijn. Ook uit andere bronnen kunnen gegevens worden verkregen over de stand van zaken bij de toegelaten instelling. De rechtbank neemt uiteindelijk de beslissing om het bewind op te heffen, na marginale toetsing van het verzoek van de minister van BZK.

artikel 61m van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* bevat de bevoegdheid van de minister van BZK tot het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst tussen toegelaten instellingen onderling of tussen de toegelaten instellingen en een of meer andere partijen. De minister van BZK kan alleen van die bevoegdheid gebruik maken op aanvraag van de toegelaten instellingen (zie hiervoor ook het voorgestelde artikel 61n van de Woningwet). Bovendien moet de overeenkomst die algemeen verbindend wordt verklaard in het belang van de volkshuisvesting zijn. Dit betekent dat de toegelaten instellingen bij de aanvraag gemotiveerd moeten aangeven waarom het algemeen verbindend verklaren van de overeenkomst in het belang van de volkshuisvesting is te achten. Het uiteindelijke oordeel is aan de minister van BZK, die de beleidsvrijheid heeft de algemeenverbindendverklaring te weigeren. De formulering van dit artikellid opent de mogelijkheid voor de minister van BZK om specifieke onderwerpen uit een overeenkomst tussen toegelaten instellingen onderling of tussen de toegelaten instellingen en een of meer andere partijen algemeen verbindend te verklaren.

Het voorgestelde *tweede lid* bevat de bevoegdheid van de minister van BZK om artikelen uit hoofdstuk IV van de Woningwet, of op basis daarvan vastgestelde wettelijke voorschriften, buiten werking te stellen. Toepassing van deze bevoegdheid onderstreept de voorrang van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten boven de publiekrechtelijke voorschriften over de betrokken onderwerpen.

artikel 61n van de Woningwet

Het voorgestelde *eerste lid* regelt wie de aanvraag om het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst kunnen indienen. Om zeker te stellen dat de aanvraag door een ruime meerderheid van de toegelaten instellingen wordt gedragen, wordt voorgesteld dat ten minste tweederde van de toegelaten instellingen, die gezamenlijk de eigendom hebben van ten minste tweederde van het aantal woongelegenheden dat in eigendom is van alle toegelaten instellingen, gezamenlijk een aanvraag kunnen

indienen. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld aan de door de toegelaten instellingen over te leggen gegevens.

Ingevolge het voorgestelde *tweede lid* is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volledig van toepassing op de totstandkoming van het besluit op de aanvraag tot algemeenverbindendverklaring. Voorafgaand daaraan geeft de minister van BZK van de indiening van de aanvraag kennis in de *Staatscourant* en in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. De stukken behorende bij de aanvraag worden ter inzage gelegd. Een ieder kan binnen een termijn van zes weken zienswijzen indienen (artikel 3:16, eerste lid, van de Awb). Als er geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, besluit de minister van BZK binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken (artikel 3:18, vierde lid, van de Awb). Als er wel zienswijzen naar voren zijn gebracht, is de termijn voor het nemen van een besluit zes maanden na ontvangst van de aanvraag (artikel 3:18, eerste lid, van de Awb).

Het voorgestelde *derde lid* bepaalt dat de minister van BZK voorschriften en beperkingen kan verbinden aan het besluit tot het algemeen verbindend verklaren van de overeenkomst tussen de toegelaten instellingen, bedoeld in het voorgestelde artikel 61m van de Woningwet. De minister van BZK stelt in ieder geval voorschriften of beperkingen voor zover de overeenkomst ten doel heeft beroep op de rechter uit te sluiten ten aanzien van bepalingen in die overeenkomst of de overeenkomst enig onderscheid maakt tussen de toegelaten instellingen die aangesloten zijn bij de overeenkomst en de toegelaten instellingen die dat niet zijn.

artikel 61o van de Woningwet

De minister van BZK neemt slechts het besluit tot het algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst tussen toegelaten instellingen, indien uit die overeenkomst blijkt voor welke periode deze geldt en blijkt wat de financiële of andere gevolgen zijn voor elke afzonderlijke toegelaten instelling die partij is bij de overeenkomst. De aanvragers dienen deze gevolgen inzichtelijk te maken door middel van bij de aanvraag aan te leveren stukken.

artikel 61p van de Woningwet

Het voorgestelde eerste lid biedt de minister van BZK de mogelijkheid het besluit tot algemeen verbindend verklaren van een overeenkomst in te trekken. Die minister kan in een drietal gevallen het besluit intrekken. Onderdeel a betreft de situatie waarin naar zijn oordeel het van kracht blijven van dat besluit het belang van de volkshuisvesting ernstige schade zou berokkenen. Onderdeel b betreft de situatie dat onjuiste gegevens zijn verstrekt bij de aanvraag of dat deze gegevens onvolledig blijken. Dit kan zich voordoen, wanneer sinds het nemen van het besluit feiten en omstandigheden aan het daglicht komen die, waren deze bekend geweest op het tijdstip dat het besluit werd genomen, tot een afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid. Hierbij kan worden gedacht aan een foutieve onderbouwing van de toegelaten instellingen dat het belang van de volkshuisvesting met de algemeenverbindendverklaring ook daadwerkelijk wordt gediend, of aan het niet voldoen aan het vereiste van een aanvraag door een tweederde meerderheid van de toegelaten instellingen met tweederde deel van de woongelegenheden van toegelaten instellingen in eigendom. Onderdeel c betreft de situatie dat internationale verplichtingen aanleiding geven tot het intrekken van het besluit, bijvoorbeeld ontwikkelingen in de EU.

Met het oog op de rechtszekerheid zal de minister van BZK terughoudend zijn met het intrekken van algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten. Die minister stelt degenen die de aanvraag tot algemeenverbindendverklaring hebben gedaan, in de gelegenheid zienswijzen in te dienen. Ingevolge het voorgestelde *derde lid*, gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel 61n, tweede lid, van de Woningwet, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op het besluit tot intrekking. Bovendien kan de minister van BZK aan het besluit tot intrekking beperkingen of voorschriften verbinden.

artikel 61q van de Woningwet

Nadat de overeenkomst algemeen verbindend is verklaard, blijft de uitvoering van die overeenkomst een verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Het ligt daarom voor de hand dat het toezicht op de handhaving ligt bij de toegelaten instellingen zelf of, indien van toepassing, een of meer andere partijen. Dit artikel biedt de mogelijkheid tot privaatrechtelijke handhaving. Partijen bij de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst kunnen civielrechtelijke vorderingen indienen tot het naleven van die overeenkomst.

Een civielrechtelijke actie tot naleving van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst staat open voor eenieder die bij de naleving een redelijk belang heeft. Hierbij valt te denken aan gemeenten of huurders van de toegelaten instellingen. Het is niet uitgesloten dat anderen een dergelijke vordering kunnen instellen, maar zij moeten dan wel aantonen dat zij een redelijk belang hebben bij de naleving van de overeenkomst. Eenieder die een redelijk belang heeft bij naleving van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst kan op basis van dit artikel en de artikelen 74 van Boek 6 BW juncto 296 van Boek 3 BW nakoming vorderen of op grond van artikel 162 van Boek 6 BW (onrechtmatige daad) een schadevergoeding vorderen.

artikel 61r van de Woningwet

Dit artikel regelt dat ook gedragsregels van een organisatie die zich ten doel stelt de belangen van de toegelaten instellingen te behartigen algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Hierbij valt te denken aan de zogeheten «governancecode» van Aedes. Logischerwijs is het grootste deel van de artikelen die van toepassing zijn op het algemeen verbindend verklaren van gedragscodes van toegelaten instellingen ook op deze algemeenverbindendverklaring van toepassing (voorgestelde *derde lid*).

Op grond van het voorgestelde *tweede lid* kan de minister van BZK, indien hij overgaat tot het algemeen verbindend verklaren van bepaalde gedragsregels, besluiten het bepaalde bij of krachtens de voorgestelde bepalingen 23, eerste lid, 25, tweede tot en met vierde lid, 26, eerste en tweede lid, 28, 30, tweede tot en met tiende lid, 31, eerste lid, 32, 36, 53 en 55 en 56 buiten werking te stellen. Van buitenwerkingstelling kan alleen sprake zijn indien naar het oordeel van de minister van BZK de gedragsregels toereikend zijn uit het oogpunt van het belang van de volkshuisvesting en de uitoefening van het toezicht.

artikel 61s van de Woningwet

Dit artikel vervangt de huidige artikelen 70k en 73 van de Woningwet en bepaalt dat een AMvB op grond van een artikel dat is opgenomen in hoofdstuk IV van de voorgestelde wijziging van de Woningwet, moet worden voorgehangen. Deze zogenoemde voorhangprocedure houdt in dat een AMvB voordat hij om advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd ter beoordeling aan beide kamers van de Staten-Generaal moet worden overgelegd. Aldus wordt het tijdstip van

betrokkenheid van de Staten-Generaal vervroegd ten opzichte van dat in de genoemde artikelen, waardoor hij indien gewenst op het ontwerp van een AMvB kan reageren.

Onderdeel C

Ingevolge dit onderdeel vervallen de huidige afdelingen in de Woningwet die de toegelaten instellingen en het CFV tot onderwerp hebben.

Onderdeel D

Artikel 75, tweede lid, van de Woningwet hanteerde nog de oude terminologie woningen, woonwagens en standplaatsen die ingevolge het voorgestelde artikel 1, eerste lid, van de Woningwet nu alle onder het begrip «woongelegenheden» vallen. Derhalve dient ook artikel 75 van de Woningwet te worden gewijzigd.

Onderdeel E

Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde artikel 48, derde lid, van de Woningwet.

Onderdeel F

In het huidige artikel 105 van de Woningwet is reeds de mogelijkheid voor de minister van BZK opgenomen om een last onder dwangsom op te leggen als de toegelaten instelling in strijd handelt met bepaalde artikelen van die wet. In het wetsvoorstel zijn die artikelen gewijzigd en zijn meer bepalingen toegevoegd over de wijze waarop toegelaten instellingen moeten handelen.

Onderdeel G

Artikel 121 van de Woningwet wordt met dit onderdeel in overeenstemming gebracht met het nieuwe hoofdstuk IV over toegelaten instellingen.

Artikel II

De toegelaten instellingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van dit, tot wet verheven, wetsvoorstel als zodanig bestaan, dienen ervoor te zorgen dat hun statuten, rechtsvorm en organisatie binnen een jaar na dat tijdstip voldoen aan het bepaalde bij of krachtens dit, tot wet verheven, wetsvoorstel. Voor het in overeenstemming brengen van hun verbindingen met het voorgestelde artikel 21 van de Woningwet geldt een termijn van twee jaar, die door de minister van BZK met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd. Deze termijn is langer, omdat het wetsvoorstel kan inhouden dat die toegelaten instellingen dochtermaatschappijen moeten afstoten of de structuur daarvan grondig moeten herzien, en daarvoor kan een termijn van een jaar in de praktijk te kort blijken.

Artikel III

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel I, de voorgestelde artikelen 58, 59, 61 en 61a van de Woningwet.

Artikelen IV, VIII, X, XII en XX

De in deze artikelen opgenomen technische wetswijzigingen houden verband met de in artikel I, onderdeel A, voorgestelde herziene indeling van artikel 1 van de Woningwet.

Artikelen V, VI, IX, XI, eerste lid, en XIV tot en met XIX

De in deze artikelen opgenomen technische wetswijzigingen houden verband met het in hoofdstuk IV van de Woningwet, direct na artikel 18 van die wet, opnemen van de bepalingen over de toegelaten instellingen en de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Artikel VII

Artikel 9.15, onderdelen X en Y, van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn nog niet in werking getreden, in afwachting van het bezien van die onderdelen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel vervalt artikel 70c van de Woningwet, zodat genoemd onderdeel X kan vervallen. Dit wetsvoorstel bevat voorts (artikel I, onderdeel D) een wijziging van artikel 75 van de Woningwet die in de plaats dient te komen van de wijziging die in genoemd onderdeel Y is opgenomen, zodat wordt voorgesteld ook dat onderdeel te laten vervallen.

Artikel XI, tweede lid, en XIII

Eind 1999 is de uitvoering van de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting, ofwel de bruteringsoperatie, afgerond. Op 23 januari 2001 is de evaluatie van de bruteringsoperatie 1993–1999 (Kamerstukken II 2000/01, 23 817, nr. 64) aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 18 juni 2002 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uitspraak gedaan op een klacht van de toegelaten instelling Woonbron, mede namens andere toegelaten instellingen, in verband met een ongelijke behandeling bij de afkoop van subsidies op basis van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 (application 47122/99). Het Hof heeft de betrokken klacht niet ontvankelijk verklaard. Daarmee was de uitvoering van de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting definitief afgerond, en is intrekking van die wet mogelijk geworden. Met het voorgestelde artikel XIII wordt voorgesteld die wet daadwerkelijk in te trekken. De in het voorgestelde artikel XI, tweede lid, opgenomen wetswijziging vloeit daaruit voort.

Artikel XXI

Aan de in het voorgestelde *eerste lid* bedoelde evaluatie zal ook de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting haar volle medewerking moeten geven. Dat vloeit voort uit artikel 20 van de Kaderwet.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zal de minister van BZK elke vijf jaar een verslag aan beide kamers moeten doen toekomen ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de autoriteit. Een dergelijk verslag zal voor de eerste maal worden opgesteld in het kader van de in het voorgestelde eerste lid neergelegde algemene evaluatie van deze voorgestelde wet en maakt deel daarvan uit. Uit dit lid volgt dat het eerste zodanige verslag dat alleen op de autoriteit betrekking heeft, vijf jaar later aan de beide kamers

der Staten-Generaal zal worden gezonden. Die termijn komt overeen met de termijn, genoemd in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet. Krachtens die wet volgen opvolgende verslagen telkens vijf jaar daarna.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner