

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De voornemens over de toegelaten instellingen in het regeerakkoord van het huidige kabinet leiden tot ingrijpende wijzigingen van de Woningwet ten opzichte van het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: het wetsvoorstel). Om tot het wettelijk regelen van deze voornemens te komen, heeft de regering ervoor gekozen deze novelle voor te stellen. Deze is ongebruikelijk omvangrijk. Het alternatief, het na inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel voorstellen van een wetswijziging, acht de regering echter om verschillende redenen geen begaanbare weg.

In de eerste plaats zou zij dan in de Eerste Kamer een wetsvoorstel moeten verdedigen dat klaarblijkelijk op enkele hoofdpunten met haar opvattingen in strijd is.

Inwerkingtreding van dat wetsvoorstel, gevolgd door een ingrijpende wijziging daarvan, zou voorts een ontoelaatbare, ook in termen van kosten, stapeling van administratieve en uitvoeringslasten bij de toegelaten instellingen veroorzaken. Zij zouden bijvoorbeeld eerst als gevolg van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een administratieve scheiding moeten doorvoeren tussen hun werkzaamheden die diensten van algemeen economisch belang zijn en hun overige werkzaamheden. Daarna zouden zij, als gevolg van het voornemen van de regering om hun werkzaamheden tot die diensten te beperken, een juridische scheiding in de vorm van een afsplitsing moeten doorvoeren om hun overige werkzaamheden te beëindigen.

Een invoering van de voornemens uit het regeerakkoord via twee opeenvolgende wetgevingsoperaties zou er bovendien toe leiden dat er eerst een Financiële Autoriteit woningcorporaties met een ten opzichte van het CFV flink uitgebreid takenpakket moet worden ingesteld, en die autoriteit kort daarna weer moet worden omgevormd tot een instantie met een aanzienlijk kleiner takenpakket.

Met deze novelle wordt beoogd de herziening van de regels over toegelaten instellingen zoals de regering die voor ogen heeft via uiteindelijk één wetswijziging door te voeren, waardoor een administratieve scheiding als hiervoor bedoeld niet langer nodig is, en de toegelaten instellingen en het CFV slechts eenmaal hun organisatie aan de nieuwe regels hoeven aan te passen. Ook voor de andere betrokkenen bij die herziening heeft deze aanpak daarmee vergelijkbare voordelen.

In dit deel van deze memorie van toelichting is gekozen voor een thematische opzet, waarbinnen waar nodig de volgorde van de novelle wordt aangehouden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. De inperking van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen
2. Het concentreren van het toezicht bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst
3. Overige inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel
4. Redactionele en technische wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel.

Waar in dit deel van deze memorie van toelichting wetsartikelen worden genoemd zonder vermelding van de wettelijke regeling waarvan zij deel uitmaken, gaat het steeds om met artikel I van het wetsvoorstel of van de novelle voorgestelde artikelen van de Woningwet.

## 1. De inperking van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen

Zie artikel I, onderdelen C, onder 2, b, en 3 (deels), F, H, onder 2, a, M, onder 2, a, O, P, onder 1 en 2, a (deels), Q, W, onder 1, b, X, Y, Z (deels), AA, onder 1, a (deels) en b, en 2, BB, CC, DD, HH, onder 2, UU, onder 1, WW, CCC, DDD, EEE/artikel II en TTT (deels)

a. de inperking van het gebied van de volkshuisvesting (artikel I, onderdelen X en Y: wijziging artikelen 45 en 46)

De voorgestelde inperking van de werkzaamheden van toegelaten instellingen, kort gezegd tot het verhuren van sociale huurwoningen aan de doelgroep, en werkzaamheden rond het daarmee verbonden maatschappelijk vastgoed en de leefbaarheid, leidt logischerwijs in de eerste plaats tot een inperking van het gebied van de volkshuisvesting, en daarmee tot wijzigingen in artikel 45 (artikel I, onderdeel X).

Het eerste lid, *onderdeel a*, wordt uitdrukkelijk beperkt tot huurwoningen met een huurprijs van niet meer dan € 681,02 (prijspeil 2013). Aldus vallen alle werkzaamheden met betrekking tot duurdere huurwoningen en koopwoningen niet langer onder het gebied van de volkshuisvesting.

In het voorgestelde nieuwe *onderdeel b* van artikel 45, eerste lid, gaat het om woningen waarop de huurbescherming als geregeld in Boek 7, titel 4, afdeling 5, onderafdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek volledig van toepassing is, maar van welke de kwaliteit zodanig is dat de huurprijs heeft kunnen stijgen tot boven het eerdergenoemde bedrag. In de bepaling komt tot uitdrukking dat de toegelaten instelling dergelijke woningen niet mag doen bouwen of verwerven. Dat zou strijdig zijn met onderdeel a. Bovendien mag de toegelaten instelling blijkens de bepaling dergelijke woningen niet toewijzen, wat betekent dat er na afloop van de lopende huurovereenkomst twee opties met betrekking tot die woningen resteren: het vervreemden daarvan of het aanbieden daarvan tegen een huurprijs die niet hoger is dan het eerdergenoemde bedrag, waarna ze wel mogen worden toegewezen, maar dan onder toepassing van onderdeel a.

Het voorgestelde nieuwe *onderdeel c* van artikel 45, eerste lid, is in het wetsvoorstel, als bestanddeel van de werkzaamheden die tot de diensten van algemeen economisch belang behoren, opgenomen in artikel 47, eerste lid, onderdeel c. Het gaat hier om toewijzingen van woongelegenheden in het kader van zorgverlening. Die toewijzingen staan los van de huurprijs, en blijven tot het gebied van de volkshuisvesting behoren.

Het bijdragen aan de leefbaarheid, nu neergelegd in het voorgestelde *onderdeel h* (onderdeel f in het wetsvoorstel) van artikel 45, eerste lid, blijft deel uitmaken van het gebied van de volkshuisvesting, maar het is wel de bedoeling om in de voorziene AMvB op grond van artikel 45, derde lid, een beperktere invulling daaraan te geven dan eerder voorzien. Verwezen wordt naar paragraaf 2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Door het vervallen van de *oude onderdelen g en h* van het eerste lid komt tot uitdrukking dat werkzaamheden rond commercieel vastgoed niet meer tot het gebied van de volkshuisvesting behoren.

Door deze ingreep worden alle werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting aan toegelaten instellingen opgedragen als diensten van algemeen economisch belang in de zin van het DAEB-vrijstellingsbesluit van de Europese Commissie van 20 december 2011. Zij zullen dus geen werkzaamheden meer kunnen verrichten waarvoor geen compensatie in de zin van artikel 1, eerste lid, kan worden verleend. Artikel 47 is in

verband hiermee, en in verband met de implementatie van enkele andere voorschriften van het DAEB-vrijstellingsbesluit, ingrijpend gewijzigd (artikel I, onderdeel Z). Daarop wordt nader ingegaan in paragraaf 3, onder g.

Het is daarmee ook niet langer zinvol om te bepalen dat de toegelaten instelling voorrang dient te geven aan haar werkzaamheden die diensten van algemeen economisch belang zijn. In verband daarmee wordt voorgesteld artikel 46, eerste lid, onderdeel b, te laten vervallen (artikel I, onderdeel Y).

*b. beëindigen van niet meer toegestane werkzaamheden: juridische scheiding door afsplitsing (artikel I, onderdeel EEE: nieuw artikel II van het wetsvoorstel; artikel I, onderdeel BB: vervallen bepalingen over administratieve scheiding)*

#### *b1. inleiding*

Om tot toegelaten instellingen te komen die alleen nog werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting uitvoeren, is het noodzakelijk wettelijk te regelen dat, en op welke wijze en binnen welke termijn, zij hun overige werkzaamheden beëindigen. Hierop is in paragraaf 7 van het algemene deel van deze memorie van toelichting uitgebreid ingegaan. In deze novelle zijn de juridische kaders van die afscheidingsoperatie neergelegd in artikel I, onderdeel EEE, waarin een integraal herziene tekst van artikel II van het wetsvoorstel (hierna: artikel II) wordt voorgesteld.

Die afscheidingsoperatie brengt mee dat in de Woningwet de bepalingen over de organisatie van toegelaten instellingen wijziging ondergaan. In die wet wordt die organisatie immers vormgegeven zoals zij gestalte krijgt na die operatie. Op die wijzigingen wordt in onderdeel c van deze paragraaf ingegaan.

#### *b2. algemene bepalingen over de afsplitsing*

Uit het voorgestelde *eerste lid* van artikel II blijkt dat er geen wijziging komt in de al met het wetsvoorstel in dat artikel neergelegde algemene regel met betrekking tot de aanpassing door de toegelaten instellingen van hun statuten, reglementen, rechtsvorm, organisatie en werkzaamheden aan de nieuwe regels. In de volgende leden van dat artikel is echter een nieuw regime neergelegd voor de eerdergenoemde afscheidingsoperatie, waarop die algemene regel niet van toepassing is.

De toegelaten instelling zal blijkens het voorgestelde *tweede lid* van artikel II al haar niet meer toegestane activiteiten en de daarmee verbonden rechten, verplichtingen en onderdelen van haar organisatie dienen af te scheiden. Dat zijn, in hoofdzaak en kort gezegd, haar duurdere huurwoningen, haar koopwoningprojecten en haar commerciële vastgoed, en alle aan haar op enigerlei wijze gelieerde ondernemingen die werkzaamheden in verband daarmee verrichten. Die afscheiding kan worden gerealiseerd door vervreemding (*tweede lid, eerste zin*) of door afsplitsing (*tweede lid, tweede en volgende zinnen, en volgende leden*). Het ligt in de rede dat een aanzienlijk deel van de toegelaten instellingen die afscheiding niet (geheel) door middel van vervreemdingen zal willen of kunnen realiseren, zodat in het overgrote deel van de gevallen (ook) van een afsplitsing sprake zal zijn. Het is ook niet wenselijk om het realiseren van die afscheiding alleen van vervreemdingen afhankelijk te laten zijn. Dat zou immers leiden tot een dwang om te vervreemden, ongeacht de prijs die voor de te vervreemden zaken wordt verkregen, wat kan leiden tot vervreemdingen tegen prijzen die de toegelaten instellingen op een ontoelaatbare wijze financieel zouden benadelen, en tevens een

verdamping van het in de sector van de toegelaten instellingen aanwezige maatschappelijk bestemde vermogen.

De toegelaten instelling kan en moet daarom binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de novelle haar tot dan toe niet vervreemde zaken en de daarmee verbonden rechten en verplichtingen in een door haar op te richten zogenoemde overgangsvennootschap onderbrengen (artikel II, *tweede lid, tweede zin*). Bij dat onderbrengen dient blijkens die zin de methodiek van afsplitsing als bedoeld in artikel 334 lid 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek te worden gehanteerd.

De overgangsvennootschap zal commercieel, en dus zonder staatssteun, moeten opereren, waarmee het verplichten van de rechtsvorm van de BV voor die vennootschap logisch is; dat vereiste is in het nieuw voorgestelde artikel IA van het wetsvoorstel neergelegd (artikel I, onderdeel DDD). Waar het in die bepaling, en in dienovereenkomstige bepalingen in artikel II, gaat om "datgene wat een toegelaten instelling (...) daarin heeft ondergebracht", vallen daaronder tevens de opbrengsten die uit de aldus ondergebrachte zaken, rechten en verplichtingen worden verkregen.

De toegelaten instelling dient de afsplitsingsoperatie voortvarend ter hand te nemen en af te ronden (artikel II, *tweede lid, derde zin*). De jaarrekening op basis waarvan de afsplitsing wordt gerealiseerd, is de enkelvoudige jaarrekening van de toegelaten instelling, dus niet een geconsolideerde jaarrekening van haar en de tot die afsplitsing met haar verbonden dochtermaatschappijen en deelnemingen in de zin van de artikelen 24a respectievelijk 24c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Dit is nodig om maximaal inzicht te hebben in de vermogensbestanddelen die ter beschikking zijn gesteld aan haar dochters en deelnemingen, die in de overgangsvennootschap ondergebracht moeten worden.

In het recente verleden is een enkele keer een afsplitsing gerealiseerd, die sterke overeenkomsten vertoonde met de afsplitsingen waarop artikel II doelt. In die situaties is geen afsplitsing als bedoeld in artikel II meer vereist. De betrokken toegelaten instellingen komen daarmee in de positie te verkeren dat ze al aan artikel II hebben voldaan. Dit is geregeld in artikel II, *tweede lid, vierde zin*.

De overgangsvennootschap/BV is na de afsplitsing de enig toegestane commercieel opererende dochtermaatschappij van de toegelaten instelling. Dit volgt uit de voorgestelde wijzigingen in artikel 21 van de Woningwet als opgenomen in artikel I, onderdeel F, van deze novelle, waarop in onderdeel c van deze paragraaf nader wordt ingegaan.

Artikel II, *tweede lid, vijfde zin*, bepaalt dan ook dat haar huidige commercieel opererende dochtermaatschappijen en deelnemingen dienen te worden opgeheven of een dochter of deelneming van de overgangsvennootschap dienen te worden. Het ligt voor de hand dit zo veel mogelijk bij de afsplitsing te realiseren.

Blijkens het voorgestelde artikel II, *derde lid*, kan de toegelaten instelling meer zaken en daaraan verbonden rechten en verplichtingen in de overgangsvennootschap onderbrengen dan die, welke ten minste daarin moeten worden ondergebracht volgens de tweede zin van het tweede lid van dat artikel. Redenen daarvoor kunnen zijn het vereiste dat de financiële continuïteit van de overgangsvennootschap moet zijn gewaarborgd (zie het tiende lid van dat artikel en de toelichting daarop), of het meer in overeenstemming brengen van het aantal sociale huurwoningen met de vraag naar die woningen, al dan niet met het doel om beter te kunnen voldoen aan het vereiste om minstens 90% van die woningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen dat niet hoger is dan € 34 229 (prijspeil 2013). Dat vereiste is nu neergelegd in artikel 4, eerste lid, van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang

toegelaten instellingen volkshuisvesting en maakt ook deel uit van het wetsvoorstel (artikel 48, eerste lid).

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan woningen op welke de regels over huurbescherming van Boek 7, titel 4, afdeling 5, onderafdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn, maar voor welke gezien hun kwaliteit een huurprijs kan worden, of al wordt (zie het voorgestelde artikel 45, eerste lid, onderdeel b), gevraagd die hoger is dan € 681,02. Bij AMvB kunnen regels over deze facultatieve overdrachten van zaken, rechten en verplichtingen aan de overgangsvennootschap worden gegeven. Deze zullen in elk geval betrekking hebben op de omvang van dergelijke overdrachten.

Deze voorziening maakt de voorziening die in het wetsvoorstel is opgenomen in artikel 50 overbodig. Voorgesteld wordt dan ook dat artikel te laten vervallen (artikel I, onderdeel BB). De daarmee vergelijkbare voorzieningen die in artikel II, vierde en vijfde lid, van het wetsvoorstel zijn opgenomen keren om dezelfde reden niet terug in het bij deze novelle voorgestelde herziene artikel II.

De toegelaten instellingen zullen als regel geen geconsolideerde jaarrekeningen meer mogen opstellen. Dat is geregeld via een in deze novelle opgenomen wijziging van artikel 35, eerste lid (artikel I, onderdeel O, onder 1). Consolidatie is niet meer logisch en gewenst, omdat de toegelaten instellingen als regel geen andere dochtermaatschappijen en deelnemingen dan de overgangsvennootschap meer zullen mogen bezitten, en die vennootschap in de loop der tijd, met behulp van door anderen dan de toegelaten instelling verstrekt kapitaal, andere activiteiten zal kunnen gaan ondernemen dan het voortzetten van de exploitatie van hetgeen door de toegelaten instelling in haar is ondergebracht. Met (die activiteiten in) dat deel van die vennootschap heeft de toegelaten instelling geen enkele bemoeienis en zij draagt daarvoor geen enkele vorm van verantwoordelijkheid. In verband daarmee en in het verlengde daarvan doet die vennootschap haar jaarrekening en jaarverslag zelf aan de minister toekomen (het voorgestelde *vijftiende lid*, onderdeel b, van artikel II).

Tot aan het moment dat de afsplitsing van kracht wordt, zal de toegelaten instelling echter nog wel dochtermaatschappijen en deelnemingen kunnen bezitten, waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt. In die gevallen is het ook te doen gebruikelijk dat de betrokken toegelaten instellingen geconsolideerde jaarrekeningen opstellen. In het voorgestelde *vierde lid* van artikel II is dan ook bepaald dat die toegelaten instellingen daarmee dienen door te gaan tot het moment van het van kracht worden van de afsplitsing. In het laatste jaar voor dat moment stellen die toegelaten instellingen dus zowel hun laatste geconsolideerde jaarrekening ingevolge genoemd vierde lid als hun eerste enkelvoudige jaarrekening op, welke enkelvoudige jaarrekening dient als basis voor het realiseren van de afsplitsing.

Het voorgestelde artikel II, *vijfde lid*, bepaalt dat artikel 25b van de Mededingingswet niet van toepassing is. Dat houdt in dat toegelaten instellingen geen administratieve scheiding van hun baten en lasten behoeven door te voeren. De beoogde juridische scheiding leidt ertoe dat die administratieve scheiding overbodig wordt. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld artikel 49 te laten vervallen (artikel I, onderdeel BB).

### *b3. rol van de Minister voor Wonen en Rijksdienst bij de afsplitsing*

Om de afsplitsing daadwerkelijk af te dwingen wordt voorgesteld alle mogelijke sancties die de Woningwet kent bij het anderszins door toegelaten instellingen niet

voldoen aan wettelijke voorschriften te kunnen inzetten in het geval dat niet, of niet volgens de daaraan verbonden voorschriften, tot afsplitsing wordt overgegaan.

Daartoe wordt in de eerste plaats voorgesteld dat in dat geval een aanwijzing aan de toegelaten instelling kan worden gegeven, en dat, om naleving van die aanwijzing af te dwingen, een last onder dwangsom kan worden opgelegd (het voorgestelde *zesde lid* van artikel II). Deze bepaling is overigens ook van toepassing bij het niet naleven van artikel II, eerste of vierde lid, welke bepalingen niet op de afsplitsing betrekking hebben.

Verder wordt, naar analogie van artikel 61g, tweede lid, als opgenomen in het wetsvoorstel, voorgesteld dat de minister de bevoegdheid krijgt om een persoon of instantie (niet zijnde een gemeente) te belasten met het opstellen van het ingevolge artikel 334f van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vereiste splitsingsplan (het voorgestelde *zevende lid* van artikel II). Ook in dat geval is een last onder dwangsom mogelijk, als extra middel om medewerking van de toegelaten instelling aan het aldus maken van een splitsingsplan af te dwingen.

Ten slotte is in het voorgestelde *achtste lid* van artikel II, naar analogie van de artikelen 61h tot en met 61l als opgenomen in het wetsvoorstel, de mogelijkheid opgenomen om de toegelaten instelling onder bewind te stellen, welk bewind is gericht op het bereiken van de situatie dat een splitsingsplan wordt opgesteld dat de goedkeuring van de minister zal kunnen wegdragen. Dat bewind dient dan ook zodra die situatie wordt bereikt te worden beëindigd.

Uit artikel 334m lid 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vloeit voort dat de minister elke afsplitsing van een toegelaten instelling dient goed te keuren. Het voorgestelde *negende lid* van artikel II bewerkstelligt in de eerste plaats dat de toegelaten instelling over het verzoek tot goedkeuring van de met artikel II beoogde afsplitsingen overleg moet voeren met de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is en met de in het belang van haar huurders werkzame huurdersorganisaties en bewonerscommissies als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f respectievelijk g, van de Wet op het overleg huurders verhuurder. Ook dienen de zienswijzen van die instanties op de afsplitsing bij dat verzoek te worden gevoegd.

Het voorgestelde negende lid bevat voorts, via de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 53, vijfde lid, een grondslag voor een AMvB waarin nadere regels kunnen worden gegeven over de bij het verzoek tot goedkeuring van de afsplitsing te verstrekken gegevens, de wijze waarop de toegelaten instelling degenen die een belang hebben bij de afsplitsing daarbij betreft en de gronden waarop de minister die afsplitsing kan goedkeuren of zijn goedkeuring daaraan kan onthouden. Tot die gronden kan ook het overtreden van de nadere regels worden gerekend, die met betrekking tot de afsplitsing zullen worden gegeven.

Het voorgestelde *tiende lid* van artikel II bevat twee situaties waarin de minister in elk geval zijn goedkeuring aan de afsplitsing onthoudt. De financiële continuïteit van zowel de toegelaten instelling als de overgangsvennootschap is een belangrijke randvoorwaarde (onderdeel a). De afsplitsing mag niet tot gevolg hebben dat een toegelaten instelling ontstaat die direct in financieel opzicht een zorgenkind is. Ook de overgangsvennootschap moet om verschillende redenen financieel gezond zijn. Zij moet in de eerste plaats de toegelaten instelling, die bij de afsplitsing haar enige aandeelhoudster is (zie het voorgestelde twaalfde lid, onderdeel c, in het verlengde van artikel 334b lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), van dividend en agio-uitkeringen kunnen voorzien en binnen vijf jaar een door de toegelaten instelling aan haar verstrekte lening kunnen terugbetalen. Zij zal dus op de exploitatie van hetgeen

door de toegelaten instelling in haar is ondergebracht zeker aanvankelijk op zijn best slechts een bescheiden winst maken. Zij zal voorts voldoende aantrekkelijk moeten zijn voor commerciële instanties die haar kapitaal zouden kunnen verschaffen; de toegelaten instelling zal haar immers na de afsplitsing geen kapitaal meer mogen verschaffen. Ten slotte kunnen de overgangsvennootschappen zich wellicht ontwikkelen tot (een eerste generatie) participanten op dat deel van de woningmarkt waarop de toegelaten instelling niet meer werkzaam mag zijn.

Het voorgestelde artikel II, *elfde lid*, is opgenomen voor het geval dat toepassing van een in die AMvB opgenomen grond zou leiden tot een situatie waarin de financiële continuïteit van de toegelaten instelling of de overgangsvennootschap niet gewaarborgd is. In dat geval blijft die grond buiten toepassing. Die financiële continuïteit is immers, om de redenen die in deze memorie van toelichting zijn genoemd, een essentiële randvoorwaarde.

#### *b4. startfase van de afsplitsing*

Het voorgestelde *twaalfde lid* van artikel II bevat een aantal regels waaraan de toegelaten instellingen zich bij het opstellen van het splitsingsvoorstel zullen moeten houden.

Het oprichten van meer dan één overgangsvennootschap is niet toegestaan (*onderdeel a*); de resulterende overgangsvennootschappen zouden in dat geval te klein kunnen worden om zich duurzaam te kunnen handhaven.

Daarentegen is ook het door toegelaten instellingen gezamenlijk oprichten van één overgangsvennootschap niet toegestaan (*onderdeel b*). Dan zou bij het ingaan van de splitsing onvoldoende zicht bestaan op de naleving van enkele essentiële voorwaarden. Eén overgangsvennootschap zou dan immers mede moeten bewerkstelligen dat aan de financiële belangen van verschillende toegelaten instellingen geen afbreuk wordt gedaan. Na de afsplitsing zijn wel fusies tussen overgangsvennootschappen mogelijk.

*Onderdeel c* bevat een vereiste dat rechtstreeks voortvloeit uit artikel 334b lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Op de achtergronden van de *onderdelen d en e* is ingegaan in de paragrafen 8.2 respectievelijk van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

*Onderdeel f* is gelijk aan artikel 52, eerste lid, onderdeel c, als opgenomen in het wetsvoorstel, welk onderdeel (en welk artikel in zijn geheel) kan vervallen (zie artikel I, onderdeel DD, en de toelichting in onderdeel c van deze paragraaf). De bedoeling is ook gelijk: door het verbieden van betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken in – hier – de overgangsvennootschap wordt voorkomen dat bestuurders van de toegelaten instelling aansprakelijk worden voor zaken die in die vennootschap verkeerdt gaan.

*Onderdeel g* bevat een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 52, eerste lid, onderdeel b, als opgenomen in het wetsvoorstel. De minister houdt niet direct toezicht op de overgangsvennootschap. Dat toezicht, primair uit te oefenen door de toegelaten instelling, is hoe dan ook beperkt tot hetgeen zij bij de afsplitsing in de overgangsvennootschap heeft ondergebracht.

In de statuten van de overgangsvennootschap, waarop het voorgestelde *dertiende lid* van artikel II betrekking heeft, zullen met name regels worden gegeven over de wijze waarop die vennootschap de toegelaten instelling van financiële middelen voorziet en hoe wordt gewaarborgd dat die vennootschap de opbrengsten uit de afgesplitste bezittingen

niet onbeperkt inzet voor nieuwe investeringen. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

*b5. de periode dat de overgangsvennootschap als zodanig functioneert*

Het voorgestelde *veertiende lid* van artikel II gaat niet verder dan het opleggen van een aanbiedingsplicht. Er is afgezien van een opdracht aan de toegelaten instelling om haar aandelen in de overgangsvennootschap daadwerkelijk te vervreemden. Ook hier geldt dat een dergelijk voorschrift zou leiden tot een dwang om te vervreemden, ongeacht de prijs die voor – hier - de aandelen wordt verkregen, wat kan leiden tot vervreemdingen tegen prijzen die de toegelaten instellingen op een ontoelaatbare wijze financieel zouden benadelen, en tevens een verdamping van het in de sector van de toegelaten instellingen aanwezige maatschappelijk bestemde vermogen.

Het voorgestelde *vijftiende lid* van artikel II bevat enkele regels die van belang zijn zolang de toegelaten instelling een bij AMvB te bepalen belang in de overgangsvennootschap heeft, en die niet meer gelden zodra dat belang tot onder die grens is teruggebracht. De in *onderdeel a* genoemde leden van artikelen uit de Woningwet bevatten de functies waarmee het lidmaatschap van het bestuur respectievelijk de raad van toezicht van – hier – de overgangsvennootschap onverenigbaar is. De termijn, genoemd in *onderdeel b*, wordt volgens het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel Ibis van het wetsvoorstel (artikel I, onderdeel CCC, onder 3) vervroegd op hetzelfde tijdstip als waarop de dienovereenkomstige in artikel 38, eerste en tweede lid, genoemde termijn ingevolge artikel Ibis, eerste lid (nieuw), van het wetsvoorstel wordt vervroegd.

Het voorgestelde *zestiende lid* van artikel II is naar de inhoud gelijk aan het voorgestelde zesde lid van dat artikel.

*c. de organisatie van de toegelaten instellingen na de juridische scheiding (artikel I, onderdelen F en DD: wijziging artikel 21 resp. vervallen artikel 52)*

Waar blijkt artikel 21 van het wetsvoorstel, net als nu blijkt artikel 2a van het Besluit beheer sociale-huursector, verbindingen zouden worden toegestaan, worden deze volgens het voorgestelde *eerste lid* van dat artikel verboden. Een uitzondering vormt de overgangsvennootschap, geregeld in artikel II, waarin de toegelaten instelling datgene dient onder te brengen wat ingevolge het voorgestelde gewijzigde artikel 45 niet meer onder het gebied van de volkshuisvesting valt. Aan het aan die vennootschap gelieerd zijn van deelnemingen, dochterondernemingen en dergelijke zijn geen beperkingen gesteld. De afsplitsing kan er toe leiden dat ondernemingen die voor die afsplitsing een verbinding van de toegelaten instelling waren, na die afsplitsing een vergelijkbare positie ten opzichte van de overgangsvennootschap hebben.

In het voorgestelde *tweede lid* van artikel 21 wordt een uitzondering geregeld, die aansluit bij de bestaande praktijk maar tot op heden niet wettelijk is verankerd. Toegelaten instellingen werken regelmatig met elkaar samen door het voor de duur van bepaalde projecten inbrengen van onroerende zaken in vennootschappen onder firma. Het pleegt daarbij steeds te gaan om zaken die ook volgens het gewijzigde artikel 45 onder het gebied van de volkshuisvesting vallen. Deze constructies blijven dus in de toekomst mogelijk. Deze wijziging heeft geleid tot het op diverse andere plaatsen in deze



novelle noemen van een dergelijke vennootschap onder firma (VOF), als entiteit waarop de Woningwet mede van toepassing zal zijn. Gewezen kan worden op artikel I, voorgestelde onderdelen G, onder 2, a (bestuurder toegelaten instelling mag daarnaast alleen een bestuursfunctie bekleden als dat bij een VOF is), G, onder 3 (ook een kandidaat-bestuurslid van een VOF dient te verklaren nooit eerder een functie te hebben bekleed bij een maatschappelijk georiënteerde onderneming ten aanzien van welke een aanwijzing is gegeven of een maatregel is opgelegd), P, onder 3 (in het jaarverslag wordt afzonderlijk op een VOF ingegaan), Q, a (het zogenoemde dVi-overzicht wordt mede t.a.v. een VOF opgesteld), T, onder 1 (het overzicht van voorgenomen werkzaamheden van de toegelaten instelling ten behoeve van de gemeenten heeft mede betrekking op de werkzaamheden van een VOF), W, onder 1, a (de werkzaamheden van een VOF vallen onder het gebied van de volkshuisvesting), Y (die werkzaamheden zijn ook aan de VOF opgedragen als een dienst van algemeen economisch belang), en TT (een aanwijzing kan ook op werkzaamheden van een VOF betrekking hebben, wat betekent dat hetzelfde geldt voor opvolgende aan toegelaten instellingen op te leggen sancties).

*d. wijzigingen in de bepalingen over de jaarrekening van toegelaten instellingen (artikel I, onderdeel O: wijziging van artikel 35)*

Voorgesteld wordt om artikel 35 twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel in de regels over de jaarrekening van toegelaten instellingen door te voeren.

In de eerste plaats zal het opstellen van een geconsolideerde jaarrekening niet meer zijn toegestaan. Dat past immers niet in een stelsel waarin een toegelaten instelling alleen nog banden heeft met de overgangsvennootschap, die een eigen jaarrekening zal gaan opstellen. Tot aan het na afronding van de eerderbedoelde afsplitsingsoperatie volledig gerealiseerd zijn van dat stelsel zullen geconsolideerde jaarrekeningen echter toegestaan blijven. De eerste enkelvoudige jaarrekening zal moeten worden opgesteld over het laatste jaar dat aan het van kracht worden van de afsplitsing voorafgaat. Een en ander is geregeld in het voorgestelde artikel II, vierde lid (zie hiervoor onder b2).

In de tweede plaats zullen in de jaarrekening de activa, de passiva en het resultaat tegen hun actuele waarde dienen te worden gewaardeerd. Blijkens artikel 384 lid 1 tweede zin van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek komen die waarderingssystematiek en een waardering tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs in aanmerking, en in de huidige praktijk komen die methodieken nu beide voor. De reden om alleen nog de waardering tegen de actuele waarde mogelijk te maken, is gelegen in de afsplitsing. Deze leidt tot het ontstaan van ondernemingen – de overgangsvennootschappen – die op commerciële basis werkzaam zijn. Waardering tegen de actuele waarde sluit logisch daarbij aan. Bovendien is het gewenst dat die afsplitsing voor alle toegelaten instellingen volgens dezelfde, commerciële, uitgangspunten plaatsvindt en daarna sprake zal zijn van één waarderingssystematiek voor de hele sector van toegelaten instellingen. Op basis van artikel 384 lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal uitwerking hieraan worden gegeven.

**2. Het concentreren van het toezicht bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst**

*Zie artikel I, onderdelen A, B, C, onder 1, 2, a, en 3 (deels), D, onder 1, E, onder 2, H, onder 2, b (deels), I (deels), J (deels), K, M, onder 1 (deels), N, R, onder 1, 2, onder a, en 3, W, onder 1, a, en 2, AA, onder 3, EE, onder 2, HH, onder 1, JJ tot en met NN, OO, onder 1 en 2, QQ, onder a en b, RR, SS, TT, UU, onder 2, 3 en 4, VV, XX tot en met BBB, FFF en PPP*

#### *a. inleiding*

Als gevolg van het concentreren van het toezicht op de toegelaten instellingen bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst, op de beleidsmatige overwegingen waarvoor in paragraaf 5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan, zal geen nieuwe Financiële Autoriteit woningcorporaties worden ingesteld. Het CFV blijft onder zijn huidige naam voortbestaan, en zal belast blijven met de financiële sanering van toegelaten instellingen die via dat instrument financieel overeind dienen te worden gehouden, en het daartoe aan toegelaten instellingen opleggen van heffingen, alsmede met het verstrekken van subsidies voor bepaalde werkzaamheden van toegelaten instellingen, de zogenoemde projectsteun. Omdat het fonds, om met name die saneringstaak goed te kunnen uitoefenen, zelfstandig in het rechtsverkeer moet kunnen handelen, behoudt het fonds de status van zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid. Het fonds zal tevens meer mogelijkheden dan nu krijgen om maatregelen tegen toegelaten instellingen te nemen. Naast het geven van een aanwijzing zal het fonds om tot een voor het fonds aanvaardbaar saneringsplan te komen een last onder dwangsom kunnen opleggen. Dit was al in het wetsvoorstel opgenomen. Deze novelle regelt dat het fonds bovendien een persoon of instantie zal kunnen aanwijzen, die een saneringsplan opstelt in die gevallen waarin die toegelaten instelling zo'n plan niet, of niet met een voor het fonds aanvaardbaar resultaat, zelf opstelt. Het belang van het financieel gezond zijn van toegelaten instellingen en van de sector als geheel blijft de rechtvaardiging vormen voor deze uitbreiding van de bevoegdheden van het fonds op dit vlak.

Deze beleidswijziging heeft talrijke gevolgen voor het wetsvoorstel, waarvan de inhoudelijke zijn opgenomen in artikel I, onderdelen JJ tot en met UU, waarbij de artikelen 57 tot en met 61d worden gewijzigd, en artikel I, onderdeel FFF, waarbij artikel III wordt gewijzigd. Daarop wordt hierna verder ingegaan. De overige wijzigingen in de novelle in verband met deze beleidswijziging zijn wetstechnische wijzigingen die uit de inhoudelijke wijzigingen voortvloeien. Deze behoeven geen toelichting.

#### *b. wijzigingen in de bepalingen over het CFV*

Met de voorgestelde wijzigingen in de titel van afdeling 4 en in *artikel 57* wordt geregeld dat het CFV voortbestaat en, net als nu en als in het wetsvoorstel beoogd, rechtspersoonlijkheid heeft (artikel I, onderdelen JJ en KK).

De voorgestelde wijzigingen in *artikel 58* bevatten in essentie het vervallen van de taken van het fonds op het gebied van het toezicht op toegelaten instellingen. Daartoe vervalt het eerste lid (artikel I, onderdeel LL, onder 1). Enkele elementen uit dat lid worden overgebracht naar artikel 61c, eerste lid, waardoor tot uitdrukking komt dat die elementen in elk geval tot de taak van de minister in het kader van de uitoefening van diens toezicht gaan behoren (artikel I, onderdeel TT, onder 1).

Nieuw zijn de voorgestelde *artikelen 58a en 58b* (artikel I, onderdeel MM). Artikel 58a, eerste lid, bevat de grondslag voor de bevoegdheid van het fonds om een aanwijzing te geven. Deze was in het wetsvoorstel opgenomen in artikel 61d, tweede lid, en is op die plaats vervallen (artikel I, onderdeel UU, onder 2). Die bevoegdheid houdt logischerwijs alleen nog verband met de saneringstaak van het fonds zoals die in het voorgestelde artikel 58, eerste lid, is opgenomen. In het tweede en de volgende leden van artikel 58a zijn alle bepalingen in verband met de aanwijzing door het fonds samengebracht, die ten aanzien van aanwijzingen aan toegelaten instellingen ook zijn opgenomen in de artikelen 61d, tweede lid (nieuw), 61e en 61f. Met dit zodoende op twee plaatsen in de Woningwet op vrijwel dezelfde wijze regelen van het aanwijzingsinstrument ten aanzien van het fonds respectievelijk de minister wordt tot uitdrukking gebracht dat het geven van een aanwijzing door het fonds geen taak is die onderdeel uitmaakt van het uitoefenen van toezicht door het fonds, en het geven van een aanwijzing door de minister wel een element is van diens toezichttaak.

Het voorgestelde *artikel 58b* bevat een regeling die naar de strekking identiek is aan artikel 61g, tweede, derde en vierde lid, als opgenomen in het wetsvoorstel. Geconcludeerd is dat die leden geen voldoende garanties bieden dat in de gevallen waarin het fonds dat noodzakelijk acht wordt gekomen tot het aanwijzen van een persoon of instantie die een saneringsplan opstelt. Het fonds zou daarbij immers afhankelijk zijn van de instemming van de minister daarmee. Ook anderszins is het niet logisch dat de minister zich via het uitoefenen van deze bevoegdheid inhoudelijk met saneringen zou kunnen bemoeien. Artikel 58b biedt een adequate regeling voor deze mogelijkheid, waarvan in de praktijk naar verwachting regelmatig gebruik zal worden gemaakt.

Via de voorgestelde wijziging van *artikel 59*, eerste lid, (artikel I, onderdeel NN, onder 1) wordt geregeld dat de minister in elk geval beleidsregels ten aanzien van het fonds zal gaan vaststellen, en wordt voorts niet meer in dat lid bepaald dat die beleidsregels uitsluitend de kaders zullen bevatten binnen welke het fonds dient te opereren. Hierdoor wordt ruimte geschapen voor enerzijds voldoende invloed van de minister op het functioneren van het fonds, en anderzijds voldoende ruimte voor de minister en het fonds om in onderling overleg tot een in beider belang optimaal werkend stelsel van beleidsregels en nadere beleidsregels te komen. In verband hiermee wordt ook een wijziging van artikel III, derde lid, voorgesteld (artikel I, onderdeel FFF, onder 3/derde lid).

Door de inperking van de voorziene taken van het fonds, ook ten opzichte van de huidige situatie, is het niet meer nodig om mogelijk te maken dat het bestuur van het fonds uit vier of vijf leden bestaat. Het aantal van drie bestuursleden is naar het oordeel van de regering altijd voldoende. Met het oog daarop is het voorgestelde *artikel 60*, eerste lid, gewijzigd (artikel I, onderdeel OO, onder 1). In dat lid is ook beter tot uitdrukking gebracht dat het bestuur en het fonds niet dezelfde entiteiten zijn, evenmin als dat nu in de Woningwet het geval is (artikel 71e, eerste lid).

Het voorgestelde *artikel 61ba* is vervallen (artikel I, onderdeel SS). Dat artikel was noodzakelijk in verband met de beoogde toezichttaak van – toen – de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Nu die taak vervalt, bestaat aan dat artikel geen behoefte meer.

*c. wijzigingen in de bepalingen over het toezicht*

De voorgestelde aan *artikel 61c*, eerste lid, toe te voegen bepaling (artikel I, onderdeel TT, onder 1) houdt verband met het voorgestelde vervallen van artikel 58, eerste lid, waarin de toezichttaken van de autoriteit zijn opgenomen. In onderdeel c van die bepaling is naar de strekking artikel 61c, derde lid, als opgenomen in het wetsvoorstel geïntegreerd. Dat lid kan daarmee vervallen (artikel I, onderdeel TT, onder 4).

Met het voorgestelde artikel 61c, tweede lid, wordt geregeld dat de kosten van het toezicht voor rekening van de toegelaten instelling komen. Op de achtergronden daarvan is in paragraaf **PM** van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

Voorgesteld wordt aan artikel 61c, derde lid, een bepaling toe te voegen die inhoudt dat de minister alleen dan geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen beslecht, als daarvoor niet een andere voorziening in het leven is geroepen. Daarmee wordt bedoeld op een arbitrageinstituut, met medewerking van de minister in te stellen door de Aedes vereniging van woningcorporaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarmee wordt een van de adviezen van de Commissie-Dekker gevolgd, op welke adviezen is ingegaan in paragraaf **PM** van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Als eerder opgemerkt is *artikel 61d*, tweede lid, als opgenomen in het wetsvoorstel verplaatst naar het voorgestelde nieuwe artikel 58a, eerste lid. Net als artikel 61d zelf hebben daardoor de *artikelen 61e en 61f* automatisch alleen nog betrekking op aanwijzingen aan toegelaten instellingen. Hetzelfde is automatisch gaan gelden voor alle in het wetsvoorstel en deze novelle voorkomende verwijzingen naar aanwijzingen als bedoeld in artikel 61d.

*d. wijzigingen in het overgangsrecht (artikel I, onderdeel FFF: wijziging artikel III)*

Nu wordt voorgesteld dat de taken van het CFV niet meer mede het toezicht op toegelaten instellingen zullen gaan inhouden, wordt het minder noodzakelijk specifiek overgangsrecht ten aanzien van het CFV op te nemen. Het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht kan ook los daarvan worden vereenvoudigd.

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel III (artikel I, onderdeel FFF, onder 3) houdt, bij een inwerkingtreding van het wetsvoorstel en deze novelle op 1 januari respectievelijk 1 juli van enig jaar, in dat de minister voor 1 april respectievelijk 1 oktober daaropvolgend beleidsregels vaststelt, die betrekking zullen hebben op het daaropvolgende jaar, en dat het fonds nadere beleidsregels vaststelt voor 1 juni respectievelijk 1 december daaropvolgend. Die laatstgenoemde termijn valt samen met die, genoemd in artikel 59, tweede lid, als opgenomen in het wetsvoorstel. Daardoor kan artikel III, derde lid, worden vereenvoudigd.

Voorgesteld wordt om artikel III, vierde en vijfde lid, als opgenomen in het wetsvoorstel te laten vervallen. Het wetsvoorstel en deze novelle hebben daardoor geen gevolgen meer voor de normale cycli van het opstellen en wijzigen van het bestuursreglement en de begroting van het CFV.

Voorgesteld wordt artikel III, zesde lid, als opgenomen in het wetsvoorstel eveneens te vereenvoudigen (zie het vierde lid). Van een besluit van de minister als in dat lid bedoeld, inhoudende dat het CFV over zodanig ruime middelen beschikt dat het niet tot

een heffing mag overgaan, is overigens nu geen sprake, en dat zal naar verwachting bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel en deze novelle niet anders zijn.

### **3. Overige inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel**

#### **a. versterking van de rol van de gemeente**

*Zie artikel I, onderdelen R, onder 2, b, c en d, T (deels), U en V, onder 1*

In het regeerakkoord is opgenomen dat de gemeenten de toegelaten instellingen sterker zullen moeten gaan aansturen. Op de beleidsmatige achtergrond daarvan is in paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

De voorgestelde tweede volzin van artikel 42, eerste lid (artikel I, onderdeel T), bevat een belangrijke extra stimulans voor de gemeenten om hun beleid op schrift te stellen. De gevolgen van het niet op schrift stellen kunnen door deze bepaling aanzienlijk verstrekkender worden dan in het wetsvoorstel voorzien. Daarin bestaat blijkens artikel 44, derde lid, het gevolg nog slechts in het door de toegelaten instelling niet hoeven te entameren van het overleg over hun voornemens, welk mogelijk gevolg overigens ook aan het niet beschikbaar zijn van op schrift gesteld gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid verbonden blijft.

Voorts komt in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 43 (artikel I, onderdeel U) tot uitdrukking dat de gemeenten op elk moment inlichtingen als in dat lid bedoeld aan de toegelaten instellingen kunnen vragen. Dat is dus niet gebonden aan de voorbereiding van toekomstig beleid of aan de beoordeling van de bijdrage van toegelaten instellingen aan in het verleden gevoerd beleid. Die inlichtingen kunnen ook bestaan uit inlichtingen over de financiële mogelijkheden van toegelaten instellingen om aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid bij te dragen.

Een ander aspect van de versterking van de rol van de gemeenten is dat, als zij hun zienswijze geven op de jaarstukken van de toegelaten instelling, de toegelaten instelling die zienswijzen aan de minister moet doen toekomen (wijziging van artikel 38, tweede lid: artikel I, onderdeel R, onder 2, d).

Ten slotte is de datum waarop de gemeenten met het oog op mogelijke prestatieafspraken moeten kunnen beschikken over de voornemens van de toegelaten instellingen vervroegd (artikel I, onderdeel V, onder 1).

#### **b. regionalisering**

*Zie artikel I, onderdelen S, II, EEE/artikel IIA, tweede lid en SSS*

In het regeerakkoord is opgenomen dat de werkzaamheden van een toegelaten instelling zich moeten concentreren op een geografisch kleiner gebied dan nu dikwijls het geval is. In paragraaf 4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is een beschouwing hieraan gewijd. Hierdoor zal er veel minder sprake zijn van uitbreidingen van het werkgebied van toegelaten instellingen.

Hiertoe bevat de voorgestelde wijziging van artikel 40 (artikel I, onderdeel S) enkele restricties ten opzichte van de tekst van dat artikel als opgenomen in het wetsvoorstel. De gemeenten waar de toegelaten instelling feitelijk werkzaam is dienen alle te liggen in dezelfde woningmarktregio, of, in de bewoordingen van het artikel, hetzelfde gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als een geheel kan worden

beschouwd. Uitbreidingen van het werkgebied zijn daardoor alleen mogelijk waar het gaat om gemeenten binnen die regio. Bestaande situaties waarin toegelaten instellingen in meer zodanige regio's feitelijk werkzaam zijn, worden geëerbiedigd (voorgesteld artikel IIA, tweede lid, eerste zin). Hierbij gelden twee restricties. Ten eerste dat ook zij niet in andere zodanige regio's feitelijk werkzaam zullen mogen zijn (artikel IIA, tweede lid, tweede zin). Ten tweede dat zij in de regio's waarin niet het grootste deel van hun woongelegenheden is gelegen niet overgaan tot het bouwen en verwerven van woongelegenheden en gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming (derde zin van dat lid). Deze laatste restrictie zal niet gelden voor zogenoemde categorale toegelaten instellingen (vierde zin van dat lid), zoals toegelaten instellingen die zich in het bijzonder op studenten- of ouderenhuisvesting richten.

Hiermee zijn na het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en deze novelle alle uitbreidingen van het werkgebied buiten de woningmarktregio of –regio's waar toegelaten instellingen op dat tijdstip feitelijk werkzaam zijn, uitgesloten. Bij toelatingen kan er uiteraard alleen nog sprake zijn van instellingen die binnen één woningmarktregio feitelijk werkzaam zijn.

Tot een woningmarktregio die aan België of Duitsland grenst, kan een daaraan aansluitend deel van het grondgebied van het betrokken land behoren. Vereist zal zijn dat er binnen de ook in België of Duitsland gelegen woningmarktregio sprake is van een natuurlijke uitwisseling van aldaar woonachtige personen, zoals nu opgenomen in artikel 2, derde lid, van de Beleidsregel grensoverschrijdende werkzaamheden toegelaten instellingen volkshuisvesting die op 19 februari 2010 in werking is getreden.

### **c. splitsing van grote toegelaten instellingen**

*Zie artikel I, onderdeel UU, onder 1*

Toegelaten instellingen kunnen een zodanige omvang bereiken, ook in termen van financiële middelen die daarin omgaan, dat het bij hen ontstaan van een financiële noodsituatie ingrijpende of zelfs ontwrichtende gevolgen kan hebben voor de gehele sector van toegelaten instellingen. Een noodzakelijke sanering van een dergelijke toegelaten instelling kan bijvoorbeeld leiden tot het door het CFV moeten heffen van zodanig hoge bedragen, dat door die heffing tot dan toe financieel gezonde toegelaten instellingen ook in de problemen kunnen komen, met een sneeuwbaaleffect van dan weer noodzakelijke saneringen als mogelijk gevolg.

Dergelijke grote toegelaten instellingen moeten in een financiële noodsituatie kunnen worden gedwongen zich op te splitsen. In artikel 61d, eerste lid, wordt daartoe een nieuwe zin voorgesteld, die de grondslag voor een daartoe strekkende aanwijzing biedt. Bij AMvB zullen de criteria worden opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan een toegelaten instelling een dergelijke aanwijzing kan worden gegeven. Die aanwijzing kan overigens, net als alle andere aanwijzingen, worden gevolgd door alle zwaardere sancties die de minister ingevolge de Woningwet ter beschikking staan.

### **d. inlichtingenplicht en overtreding daarvan**

*Zie artikel I, onderdelen L en OOO, onder b*

In het wetsvoorstel zijn diverse goedkeuringsverplichtingen en verplichtingen tot het verstrekken van inlichtingen opgenomen. Bij die goedkeuringsverplichtingen gaat het met name om goedkeuringen van de raad van toezicht of de minister van besluiten van

het bestuur van de toegelaten instelling. Ook dient het bestuur bij zijn besluiten te voldoen aan bij of krachtens AMvB gegeven regels of aan interne regels (bijvoorbeeld het reglement waarin is opgenomen binnen welke grenzen de aan het financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn).

Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat het voor een toezichthouder moeilijk is om bij de toegelaten instelling of daarbuiten voldoende bewijslast te verzamelen om vast te stellen of sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, zonder welke bewijslast geen overdracht kan plaatsvinden naar opsporings- en handhavingsdiensten. Wel zijn er regelmatig aanwijzingen dat sprake is van een strafbaar feit, in gevallen dat sprake is van het mogelijk niet juist informeren van de toezichthouder. Bij overdracht van een dergelijk signaal aan de opsporings- en handhavingsdiensten is het voor die diensten moeilijk om nadere informatie te verkrijgen in geval van vermoedens van welbewuste overtreding door bestuurders van verplichtingen om besluiten ter goedkeuring voor te leggen of inlichtingen te verstrekken. Pas in geval van een redelijk vermoeden van schuld aan gepleegde strafbare feiten kunnen opsporingsbevoegdheden gebruikt worden.

Daarom wordt in een nieuw artikel 29a voorgesteld om een inlichtingenplicht voor het bestuur in het wetsvoorstel op te nemen waar het gaat om feiten en omstandigheden die voor de raad van toezicht of de minister van belang kunnen zijn bij het door hen nemen van besluiten inzake goedkeuring van besluiten van het bestuur (artikel I, onderdeel L). Daarnaast wordt voorgesteld om overtreding van die plicht strafbaar te stellen door middel van een wijziging van artikel 1, onderdeel 4<sup>o</sup>, van de Wet op de economische delicten. Daarmee wordt overtreding van die plicht een overtreding in de zin van die wet, waarop maximaal zes maanden hechtenis en maximaal een boete van € 19 000 staat. Ook een taakstraf is mogelijk.

Het voordeel hiervan is dat opsporingsbevoegdheden en -dwangmiddelen al ingezet kunnen worden als er aanwijzingen zijn dat van die overtreding sprake is. Daarvoor is dus niet nodig dat er een redelijk vermoeden van schuld aan die overtreding bestaat. Tevens zal het opnemen van deze bepaling naar verwachting een preventieve werking hebben ten aanzien van het integer en in lijn met het wetsvoorstel handelen van bestuurders.

Een en ander laat onverlet dat, in de fase voor het tot opsporing komt, de toezichthouder op voet van het voorgestelde artikel 93 ruime mogelijkheden heeft om ook bij anderen dan de toegelaten instelling zaken te onderzoeken. Ingevolge artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht is immers een ieder verplicht om aan de toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De enige grens ligt bij de in artikel 5:13 van die wet opgenomen regel dat een toezichthouder slechts van zijn bevoegdheden gebruikmaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

#### **e. wijziging van de visitatieregeling**

*Zie artikel I, onderdeel FF*

Bij amendement van de Tweede-Kamerleden Berndsen en Van Bochove is artikel 53a in het wetsvoorstel ingevoegd, waardoor periodieke visitaties bij toegelaten instellingen wettelijk verplicht worden. Ook blijktens de parlementaire behandeling was het steeds de bedoeling van de indieners om overigens zo veel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk rond die visitaties, waarover nu regels zijn opgenomen in de governancecode van Aedes vereniging van woningcorporaties.

Gebleken is dat de tekst van artikel 53a onvoldoende in die aansluiting voorziet. Met name is onvoldoende duidelijk dat de organisatie die bewaakt dat de visitaties uniform worden uitgevoerd en om dat te doen door de minister is aangewezen, de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland, niet zelf de visitaties uitvoert, maar daartoe andere deskundige instanties aanwijst die op hun beurt door de toegelaten instelling kunnen worden geselecteerd (en betaald) om de visitatie uit te voeren.

De voorgestelde wijzigingen in artikel 53a beogen de gewenste nauwe aansluiting bij de huidige visitatiepraktijk alsnog te bewerkstelligen, zodat die praktijk, zij het als wettelijke verplichting, kan worden gecontinueerd. Tevens wordt met de wijziging geregeld dat de kosten van de visitatie voor rekening van de toegelaten instellingen komen. Ook dat is een continuering van de huidige praktijk.

#### **f. wijziging van Europese voorschriften**

*Zie artikel I, onderdelen Z (deels) en AA, onder 1, a (deels)*

Op 31 januari 2012 is het besluit van de Europese Commissie van 20 december 2011 in werking getreden, dat de toepassing betreft van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen. Dit nieuwe zogenoemde DAEB-vrijstellingsbesluit dient met ingang van 1 februari 2014 te zijn geïmplementeerd, en dat geschiedt met deze novelle en de AMvB waarbij het nieuwe hoofdstuk IV van de Woningwet zal worden uitgewerkt.

Deze novelle bevat enkele bepalingen ter implementatie van artikel 4 van genoemd besluit. Onderdeel a van dat artikel regelt dat de wettelijke regeling waarbij – hier – de toegelaten instellingen met een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) worden belast, de inhoud en de duur van de betrokken dienst regelen. De inhoud daarvan wordt geregeld in artikel 45; voorgesteld wordt dat het gebied van de volkshuisvesting met de DAEB samenvalt. Nieuw is het element van de duur. Ondernemingen kunnen nog slechts voor een bepaalde tijd met een DAEB worden belast. In artikel 47, tweede lid (artikel I, onderdeel Z), wordt deze periode gesteld op 25 jaar. Deze termijn past het beste bij de praktijk van de Nederlandse volkshuisvesting. Na die periode blijven, ingevolge artikel 47, derde lid, DAEB-investeringen die nog lopen op het tijdstip dat die periode eindigt automatisch een DAEB, zodat de WSW-borging voor die investeringen in stand kan blijven totdat zij zijn afgerond.

Artikel 4, onderdeel b, van genoemd besluit vereist dat de wettelijke regeling van de lidstaten de betrokken ondernemingen en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied vermeldt. De betrokken ondernemingen zijn de toegelaten instellingen en de vennootschappen onder firma als bedoeld in artikel 21, tweede lid., en het grondgebied zal in de Woningwet worden vastgelegd in artikel 40, eerste lid. In het wetsvoorstel was reeds voorzien in het vastleggen van de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de onderneming door het toewijzende bestuursorgaan zijn verleend (zie artikel 4, onderdeel c, van genoemd besluit). Die rechten bestaan uit compensatie in verschillende vormen (artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving van compensatie).

Een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie, alsmede de regelingen om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (zie artikel 4, onderdelen d en e, van genoemd besluit) zullen worden opgenomen in de AMvB op voet van artikel 47, eerste



lid, tweede zin. Voor die AMvB zullen de artikelen 5 en 6 van genoemd besluit mede kaderstellend zijn.

In artikel 47, eerste lid, eerste zin, is voorzien in een verwijzing naar meergenoemd besluit van de Europese Commissie, een vereiste dat in artikel 4, onderdeel f, van dat besluit is neergelegd.

### **g. inperking verbod tot uitoefenen functies in verband met antecedenten**

*Zie artikel I, onderdelen H, onder 3, M, onder 2, en OO, onder 3*

Via een amendement van het Tweede-Kamerlid Karabulut is in de artikelen 25, vierde lid, 30, zesde lid, en 60, vierde lid, een aanvullend vereiste opgenomen aan het in aanmerking kunnen komen voor respectievelijk benoeming als bestuurslid van een toegelaten instelling, benoeming als commissaris van een toegelaten instelling en benoeming als bestuurslid van het CFV. Dat vereiste houdt in dat de betrokken kandidaat verklaart dat hij in het verleden geen functie heeft vervuld bij een instantie tegen welke in enigerlei vorm, kort gezegd, een overheidsmaatregel is genomen, en dat hij zelf nooit voor een financieel-economisch delict is veroordeeld.

Aan dat eerste vereiste heeft, ook gezien de discussie bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer daarover, niet de bedoeling ten grondslag gelegen om ook diegenen van vervulling van de genoemde functies uit te sluiten, wier handelen of nalaten geen verband hield met het nemen van de overheidsmaatregel. Daarom wordt een wijziging in het vereiste voorgesteld met de bedoeling om slechts diegenen niet voor de genoemde functies in aanmerking te laten komen, wier handelen of nalaten wel verband hield met het nemen van die maatregel.

### **h. mogelijkheid tot het stellen van grenzen aan de kosten van de bedrijfsvoering**

*Zie artikel I, onderdeel HH, onder 1*

Voorgesteld wordt aan artikel 55, eerste lid, een volzin toe te voegen waarin de mogelijkheid wordt geopend om bij of krachtens AMvB regels over de kosten van de bedrijfsvoering van toegelaten instellingen te geven. Op de achtergronden hiervan is in paragraaf **PM** van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

### **i. wijziging van de wijze van bepaling van het bedrag, waarboven investeringen door de minister dienen te worden goedgekeurd**

*Zie artikel I, onderdelen I (deels) en J (deels)*

Via een amendement van het Tweede-Kamerlid Monasch is artikel 26a in het wetsvoorstel opgenomen, waarin is geregeld dat de autoriteit investeringen van toegelaten instellingen dient goed te keuren, indien die een bepaald bedrag te boven gaan. Die bevoegdheid gaat, gezien de concentratie van het toezicht bij de minister, op hem over, reden waarom de bepaling het logisch is die bepaling te verplaatsen naar artikel 27, eerste lid, onderdeel a.

Er wordt ook een inhoudelijke wijziging in de bepaling voorgesteld. De kern blijft dat de grens varieert naar gelang de financiële draagkracht van de toegelaten instelling: hoe

groter die draagkracht, des te hoger die grens. Om dat goed te regelen, is het niet noodzakelijk dat bedrag uit een vast deel en een variabel deel te laten bestaan, zoals uit artikel 26a volgt. Ook leidt artikel 26a ertoe, dat zowel de kaders voor de grens als de grens zelf bij AMvB zouden moeten worden geregeld, wat in wetstechnisch opzicht minder logisch is. Ingevolge de voorgestelde bepaling in artikel 27 worden alleen de kaders waarbinnen de grens wordt vastgesteld bij AMvB geregeld, en wordt de grens zelf – die als gezegd naar gelang de draagkracht van toegelaten instellingen zal variëren – bij ministeriële regeling vastgesteld.

**j. inwerkingtreding Wet aanpassing bestuursprocesrecht, Wet herziening gerechtelijke kaart en Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, en indiening wetsvoorstel Instellingswet Autoriteit Consument en Markt**

*Zie artikel I, onderdelen E, onder 1, GGG (deels), III, KKK, MMM, NNN en QQQ*

*j1. inwerkingtreding Wet aanpassing bestuursprocesrecht*

Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) in werking getreden. Met die wet is een bijlage aan de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd, waarin een verwijzing naar de Woningwet is opgenomen. Die verwijzing moet met de inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk IV van de Woningwet worden gewijzigd. Artikel XI van het wetsvoorstel bevatte die wijziging, maar uitgaande van het nog niet in werking getreden zijn van het wetsvoorstel Wab. Nu dat wetsvoorstel in werking is getreden, moet die wijziging als een wijziging van de betrokken bijlage bij de Wet algemene bestuursrecht worden vormgegeven. Daarin wordt voorzien door het voorgestelde artikel IIIA (artikel I, onderdeel GGG). Genoemd artikel XI kan daarmee vervallen (artikel I, onderdeel KKK).

De Wab heeft ook geleid tot een wijziging van artikel 70b, eerste lid, van de Woningwet. Dezelfde wijzigingen dienen te worden doorgevoerd in artikel 20, eerste lid, dat gelijk is/moet zijn aan artikel 70b, eerste lid, van de Woningwet. Daarin voorziet artikel I, onderdeel E, onder 1.

*j2. inwerkingtreding Wet herziening gerechtelijke kaart*

Op 1 januari 2013 is ook de Wet herziening gerechtelijke kaart in werking getreden. Met die wet zijn enkele wijzigingen in de artikelen 20, tweede lid, 33, eerste lid, 61h, eerste lid, en 61i, derde lid, doorgevoerd, die gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking treden. In die wet is, bij de wijziging van artikel 20, tweede lid, sprake van een taalkundige omissie. Een en ander heeft geleid tot het vervangen van artikel XIVB, waardoor dat artikel alleen nog het rechtzetten van die omissie regelt (artikel I, onderdeel MMM).

*j3. Inwerkingtreding Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector*

Op 1 januari 2013 is ook de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in werking getreden. In die wet dient een verwijzing naar de Woningwet te worden aangepast (artikel I, onderdeel NNN: voorgesteld artikel XIVC). Met die inwerkingtreding is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde

topinkomens ingetrokken, als gevolg waarvan artikel XVIII kan vervallen (artikel I, onderdeel QQQ).

#### *j4. totstandkoming Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*

Op 28 februari 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt tot stand gekomen. Met de inwerkingtreding van die wet zal die autoriteit in de plaats treden van onder meer de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Dat betekent dat in artikel 53 op enkele plaatsen die nieuwe autoriteit genoemd zal moeten gaan worden. In het voorgestelde nieuwe artikel VIA wordt daarin voorzien (artikel I, onderdeel III).

#### **k. beperking bestuurslidmaatschap tot natuurlijke personen**

*Zie artikel I, onderdelen D, onder 2 (deels), en H, onder 1*

#### **PM**

#### **l. regels over geschiktheid van mogelijke bestuurders en commissarissen**

*Zie artikel I, onderdelen D, onder 2 (deels), H, onder 4, en M, onder 4*

Met deze toevoegingen wordt het mogelijk gemaakt regels te geven over de geschiktheid van personen voor de functie van bestuurslid (artikel I, onderdeel H, onder 4: voorgesteld artikel 25, zevende lid) of van commissaris (artikel I, onderdeel M, onder 4: voorgesteld artikel 30, elfde lid). Deze vloeien voort uit een aanbeveling van de commissie-Hoekstra ter zake.

Het is niet de intentie van de regering om tot het opstellen van een AMvB als bedoeld in deze bepalingen over te gaan, voordat de sector zelf is uitgenodigd om dergelijke regels op te stellen. Regels op dit punt die in de governancecode van Aedes vereniging van woningcorporaties zijn opgenomen verdienen de voorkeur boven regels vanwege de overheid.

#### **4. Redactionele en technische wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel**

*Zie artikel I, onderdelen C, onder 4 en 5, D, onder 2 (deels), G, H, onder 2, b (deels), M, onder 1 (deels) en 3, P, onder 2, a (deels) en b, EE, onder 1, 3 en 4, GG, QQ, onder c, GGG (deels), HHH, LLL, OOO, onder a, RRR en TTT (deels)*

Met deze onderdelen wordt een aantal redactionele en wetstechnische verbeteringen in het wetsvoorstel voorgesteld. Die hebben deels met de actualiteit te maken. Van praktisch belang is vooral de wijziging van artikel 53, eerste lid, opgenomen in artikel I, onderdeel EE, onder 1. De in het wetsvoorstel opgenomen tekst van dat lid heeft ten onrechte alleen betrekking op een handeling van de uit een fusie voortkomende toegelaten instelling, en niet op een handeling van de door een fusie verdwijnende toegelaten instelling. Door op verschillende plaatsen te gaan verwijzen naar het bepaalde bij en/of krachtens op die plaatsen genoemde artikelen van de Woningwet, wordt duidelijker gemaakt dat in die gevallen niet alleen die artikelen zelf, maar ook de op die artikelen gebaseerde bepalingen van de AMvB onder die verwijzingen worden begrepen.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

Drs. S.A. Blok

CONCEPT