

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING **CONSULTATIEVERSIE 11-02-2014**

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 een niet 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 tot wet verheven 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 immers tweemaal relatief kort na elkaar hun organisatie en werkzaamheden aan nieuwe regelgeving moeten aanpassen.

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 opgeheven.

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 de toegelaten instellingen slechts eenmaal hun organisatie en werkzaamheden 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 deze novelle wordt aangehouden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. Het overgaan van de taken van de beoogde Financiële Autoriteit woningcorporaties op de Minister voor Wonen en Rijksdienst
2. Inperking en andere wijzigingen van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen
3. Wijzigingen in verband met de met toegelaten instellingen verbonden ondernemingen
4. Overige inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel
5. Redactionele en technische wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel.

### **1. Het overgaan van de taken van de beoogde Financiële Autoriteit woningcorporaties op de Minister voor Wonen en Rijksdienst**

*Zie artikel I, onderdelen A, B, C, onder 1, 2 en 3, a en b, D, onder 1, a en c, E, onder 2, M, P, onder 2, T, onder 1, 2 en 4, AB, onder 1, b, en 2, AG, onder 5, onder a, c, e en f, AH, onder 3, AK, onder 2, AT, AU, onder 1/eerste lid, en 2, AV, onder 2, 3 en 5, AX, onder a en c, BG, BI, BJ, onder a, BK, art. 105, eerste lid, BO, CB, CD en CE, onder 2*

### *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 4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan, zal de Financiële Autoriteit woningcorporaties niet meer met het financiële toezicht worden belast. Dit heeft de vraag opgeroepen of uitsluitend voor de saneringstaak een ZBO in stand moet worden gehouden. In paragraaf 5.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is hierop ingegaan. De conclusie dat de Financiële Autoriteit woningcorporaties niet alleen voor die taak zal worden ingesteld, wat in feite zou betekenen dat het CFV onder die nieuwe naam met die taak belast zou blijven, heeft geleid tot het voorstel om het CFV op te heffen. In deze novelle is daartoe een regeling opgenomen.

De saneringstaak, met inbegrip van het heffen van de daarvoor benodigde middelen bij de toegelaten instellingen, wordt een verantwoordelijkheid van het Rijk. Hetzelfde geldt voor het verstrekken van subsidies voor bepaalde werkzaamheden van toegelaten instellingen, de zogenoemde projectsteun. Het ligt in de bedoeling deze taken te mandateren aan het WSW. Inhoudelijk komt in de bepalingen over die taak en die heffing geen wijziging.

Deze beleidswijziging heeft talrijke gevolgen voor het wetsvoorstel, waarvan de inhoudelijke zijn opgenomen in artikel I, onderdeel AT, waarbij de afdeling over het CFV wordt vervangen door een afdeling over de sanering, artikel I, onderdeel AU, waarbij artikel 61c, dat op het rijkstoezicht betrekking heeft, wordt gewijzigd, en artikel I, onderdeel BO, waarbij artikel III wordt gewijzigd. Daarop wordt hierna verder ingegaan. De overige wijzigingen in deze 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 toezicht (artikel I, onderdelen AU en BI: wijziging artikel 61c en 93)*

De voorgestelde aan *artikel 61c, eerste lid*, toe te voegen bepaling houdt verband met het voorgestelde vervallen van artikel 58, eerste lid, waarin de toezichttaken van de Financiële Autoriteit woningcorporaties zijn opgenomen. De belangrijkste 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 AU, onder 1).

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.

Met het voorgestelde *artikel 61c, tweede lid*, wordt de verplichting van de minister vastgelegd om het toezicht zo in te richten, dat het volkshuisvestelijke en het financiële toezicht onafhankelijk van elkaar en van de vorming en de uitvoering van het rijksbeleid ten aanzien van toegelaten instellingen kan worden uitgeoefend. Tevens wordt voorgesteld om in artikel 93, waarin de bevoegdheid voor de minister is neergelegd om ambtenaren aan te wijzen die met het toezicht belast zijn, een verwijzing naar artikel 61c, tweede lid, op te nemen waaruit blijkt dat hij bij die aanwijzing dat lid in acht moet nemen (artikel I, onderdeel BI). Door deze combinatie van wijzigingen wordt bereikt dat de minister het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht in onafhankelijk van elkaar opererende diensten dient onder te brengen, die beide ook los van de departementale

organisatieonderdelen opereren die met de beleidsvorming en –uitvoering belast zijn. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Verhoeven/Visser (Kamerstukken II 2013/2014, 29 453, nr. 342), waarin de regering is verzocht om in de wet een gescheiden financiële en volkshuisvestelijke toezichthouder aan te wijzen, die het toezicht onafhankelijk van de ontwikkeling en uitvoering van het rijksbeleid op het terrein van toegelaten instellingen uitvoeren.

Met het voorgestelde *artikel 61c, derde lid*, wordt geregeld dat de kosten van de in het kader van het toezicht te nemen maatregelen voor rekening van de toegelaten instellingen komen. Op de achtergrond daarvan is in paragraaf 4.3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

Voorgesteld wordt *artikel 61ba* te laten vervallen (artikel I, onderdeel AT). Dat artikel was noodzakelijk in verband met de beoogde toezichttaak van – toen – de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Nu die autoriteit niet wordt ingesteld, bestaat aan dat artikel geen behoefte meer.

*c. de saneringstaak (artikel I, onderdeel AT: nieuwe afdeling 4)*

In de voorgestelde nieuwe afdeling 4 van hoofdstuk IV van de Woningwet zijn de bepalingen over de sanering en de projectsteun ondergebracht. Deze bestaat uit de nieuwe artikelen 57, 58 en 59. Deze worden hierna toegelicht.

*het voorgestelde artikel 57*

In het *eerste en tweede lid* zijn de bepalingen opgenomen uit artikel 58, tweede en derde lid, als opgenomen in het wetsvoorstel. Het tweede lid is daarbij zodanig geredigeerd, dat daaruit niet langer volgt dat de toegelaten instelling die de subsidie ontvangt per definitie dezelfde is als de toegelaten instelling die wordt gesaneerd. Dit sluit beter aan bij de praktijk. Ook blijkt nu uitdrukkelijk uit de bepaling dat het plan dat aan de sanering ten grondslag ligt door de minister moet zijn goedgekeurd.

*het voorgestelde artikel 58*

Dit artikel is naar de strekking gelijk aan artikel 61a als opgenomen in het wetsvoorstel. Het bevat de grondslag voor het – door de minister - opleggen van de heffing voor de saneringssteun en de projectsteun.

*het voorgestelde artikel 59*

Dit artikel geeft gestalte aan de rol van het WSW bij de sanering. De betrokkenheid van het WSW bij sanering is niet nieuw. Ook nu al overlegt het WSW (in de bewoordingen van het artikel de borgingsvoorziening) met het CFV over de gevallen waarin sanering naar zijn oordeel noodzakelijk is. In zijn hoedanigheid als borgingsinstantie dient het WSW immers een duidelijk beeld van de financiële situatie van toegelaten instellingen te hebben, omdat die bepalend is voor het kunnen borgen van hun leningen. Eén en ander is thans vastgelegd in het zogenoemde convenant naadloze aansluiting dat WSW en CFV hebben afgesloten.

In het *eerste lid* wordt een adviesrol aan het WSW opgedragen.

Het *tweede lid* opent de mogelijkheid om de taken en bevoegdheden in het kader van de sanering en de projectsteun aan het WSW te mandateren. Deze wettelijke voorziening

bewerkstelligt dat instemming van het WSW met een zodanig mandaat niet nodig is. Zonder die voorziening zou die instemming wel benodigd zijn, omdat het WSW niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de minister. Een en ander volgt uit artikel 10:4 van de Awb.

Het mandaat hoeft niet alle taken en bevoegdheden, bedoeld in de aanhef van het tweede lid, te betreffen. Het kan steeds, in zijn geheel of voor bepaalde gevallen, worden ingetrokken, en de mandaatgever blijft ook steeds zelf bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Het WSW zal, indien gemandateerd, steeds namens de minister handelen. Vanuit het oogpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid verdient daarom een mandaat de voorkeur boven een delegatie. Het mandaat kan door middel van instructies, zowel in algemene zin als ten aanzien van bepaalde gevallen, worden ingeperkt. Deze algemene kenmerken van het mandaat zijn in de artikelen 10:5 tot en met 10:10 van de Awb geregeld.

Van belang is ook, dat het WSW niet kan worden gemandateerd tot het beslissen op een bezwaarschrift ter zake van door het WSW krachtens mandaat genomen besluiten. Op bijvoorbeeld een bezwaar van een toegelaten instelling tegen een heffing beslist dus de minister. Dit volgt uit artikel 10:3, derde lid, van de Awb.

In het *derde en vierde* lid zijn de rechtsgevolgen van verlening van een mandaat geregeld.

Het derde lid bevat de gevolgen die altijd aan een mandaat zijn verbonden, ongeacht de reikwijdte daarvan.

De onderdelen a en b regelen hoe de uitvoering van de aan het WSW gemandateerde werkzaamheden zich verhoudt tot het door het WSW borgen van leningen van toegelaten instellingen. Ingevolge onderdeel a dienen die categorieën werkzaamheden onafhankelijk van elkaar te worden uitgevoerd. Onderdeel b regelt wat bekend staat als de zogenoemde naadloze aansluiting. De woorden "in algemene zin afstemmen" doelen op het ontwikkelen van een beleid dat de gemeenschappelijke basis vormt voor het uitvoeren van beide categorieën van werkzaamheden. Dat beleid kan bijvoorbeeld vormgegeven worden in een document met naar de strekking dezelfde inhoud als het convenant naadloze aansluiting dat het WSW met het CFV, dat nu verantwoordelijk is voor het heffen en verstrekken van financiële middelen voor saneringen.

Artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001 regelt, in het kader van het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, dat de minister die het aangaat kennis kan nemen van jaarrekeningen, jaarverslagen en daaraan toegevoegde andere gegevens van die derden, alsmede van verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor het definitief vaststellen van de door de betrokken derde uitgegeven collectieve middelen. Ook verslagen van accountantsonderzoeken kunnen in dit verband worden opgevraagd. De betrokken minister kan steeds nadere inlichtingen inwinnen. Artikel 91 van die wet verschaft de Algemene Rekenkamer dezelfde bevoegdheden. De bepaling in artikel 59, derde lid, onderdeel e, bewerkstelligt dat die bevoegdheden ten aanzien van het WSW van toepassing zijn.

Artikel 59, vierde lid, bevat gevolgen die afhankelijk van de reikwijdte van het mandaat al dan niet daaraan zijn verbonden.

Het *vijfde lid* bevat een logisch complement van artikel 58, eerste lid. Nu wordt het CFV ook bekostigd uit de opbrengst van de heffingen waaruit de saneringssteun en de projectsteun worden betaald.

*d. opheffing CFV (artikel I, onderdeel BO: nieuw artikel III)*

Het voorgestelde nieuwe artikel III regelt de opheffing van het CFV en bevat de daarbij benodigde overgangsvoorzieningen.

Tot de vermogensbestanddelen, bedoeld in het *vierde lid*, behoort in elk geval al datgene dat noodzakelijk is om de taken van het CFV te continueren. Voorts bewerkstelligt deze bepaling een probleemloze overgang van de rechten en verplichtingen van het CFV op de minister. Deze zal deze op zijn beurt nodig kunnen hebben om te bereiken dat het WSW adequaat invulling kan geven aan een mandaat als bedoeld in het bij deze novelle voorgestelde artikel 59, tweede lid.

Indien het CFV is betrokken in wettelijke procedures en rechtsgedingen, treedt ingevolge het *zevende lid* de minister in zijn plaats.

Het *achtste lid* zorgt ervoor dat archiefbescheiden betreffende zaken die bij de opheffing van het CFV nog niet zijn afgedaan, aan de minister worden overgedragen. De minister heeft die bescheiden immers nodig bij de afdoening van die zaken. Daarnaast kan de minister voor historisch onderzoek behoefte hebben aan archiefbescheiden betreffende zaken die bij die opheffing wel zijn afgedaan. Dergelijke archiefbescheiden kunnen door de zorgdager in de zin van de Archiefwet 1995 tijdelijk ter beschikking worden gesteld van de minister. Na afloop van de terbeschikkingstelling keren die archiefbescheiden terug naar het archief waaruit ze afkomstig zijn. Aldus wordt voorkomen dat het oorspronkelijke archief van het CFV door overdracht van archiefbescheiden aan de minister incompleet wordt en zijn rol als bron voor verantwoording en voor historisch onderzoek niet meer optimaal kan vervullen.

Op de personele gevolgen van de opheffing van het CFV is ingegaan in paragraaf 4.3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

**2. Inperking van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen; waardering activa en passiva tegen de actuele waarde**

*Zie artikel I, onderdelen I, onder 1, a en b, O, onder 1, a en b, Q, onder 1, X, AD, onder 3, b en c, 5 en 6, BL en BN, onder 9*

*a. inperking van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen naar categorieën toegestane werkzaamheden en naar geografisch werkgebied*

*a1. naar categorieën toegestane werkzaamheden (artikel I, onderdelen AD, onder 5 (nieuw vierde en vijfde lid van artikel 45) en BN, onder 9 (wijziging artikel II))*

Het volgens het regeerakkoord wenselijke inperken van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen krijgt gestalte door een scheiding tussen Daeb-werkzaamheden (de kerntaken van de toegelaten instellingen) en hun overige werkzaamheden. De toegelaten instellingen kunnen zich administratief scheiden of hun niet-Daeb werkzaamheden in een dochtermaatschappij onderbrengen. Die dochtermaatschappij krijgt bij de uitvoering daarvan meer vrijheden dan in de situatie dat de toegelaten instellingen die werkzaamheden zelf in een niet-Daeb tak zouden zijn blijven verrichten. Op deze zogenoemde juridische scheiding wordt in paragraaf 3, onderdeel d3, ingegaan.

Elke toegelaten instelling dient naar haar keuze een scheiding volgens een van deze modellen door te voeren.

In artikel 45, dat het gebied van de volkshuisvesting regelt, wordt een nieuw vierde lid voorgesteld, dat er, in combinatie met het derde (voorheen tweede) lid, toe leidt dat alle niet-Daeb werkzaamheden alleen tot het gebied van de volkshuisvesting behoren als zij plaatsvinden in gebieden waar woongelegenheden van toegelaten instellingen gelegen zijn. Bij AMvB zullen de categorieën van gebieden waarom het hier gaat worden aangewezen. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met in de toekomst noodzakelijke herstructureringen en andere daarmee vergelijkbare projecten.

Blijkens het nieuwe voorgestelde achtste lid van artikel II (artikel I, onderdeel BN, onder 9), geldt deze beperking niet voor de op het tijdstip van inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel en deze tot wet verheven novelle lopende werkzaamheden die volgens de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: BBSH) zijn toegestaan, of op de een of andere manier uitdrukkelijk of stilzwijgend door of namens een voor de volkshuisvesting verantwoordelijke minister zijn goedgekeurd.

In het voorgestelde nieuwe vijfde lid wordt bepaald dat voor de dochtermaatschappijen de beperking gaat gelden dat hun investeringen in commercieel vastgoed dienen bij te dragen aan de uitvoering van hun overige werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting. Dat betekent bijvoorbeeld dat bedrijfsgebouwen wel tot stand mogen komen ten dienste van een project met duurdere huur- en koopwoningen, maar niet los daarvan. Het investeren in bijvoorbeeld bedrijventerreinen zal zodoende dus niet zijn toegestaan. Het investeren in winkelplinten als onderdelen van een groter project zal daarentegen wel zijn toegestaan.

Het realiseren van gebouwen met een maatschappelijke functie en het bijdragen aan de leefbaarheid blijven weliswaar behoren tot het gebied van de volkshuisvesting, maar er wordt aan gedacht om die werkzaamheden meer in te perken dan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven. Die inperking krijgt vorm in de op grond van artikel 45, zesde lid, vast te stellen AMvB. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van de categorieën van gebieden waarbinnen werkzaamheden die niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang zullen zijn toegestaan.

*a2. naar geografisch werkgebied (artikel I, onderdelen I, onder 1, a en b, O, onder 1, a en b, X en BN, onder 9: nieuw artikel 41b resp. wijziging artikel II)*

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, en dat gemeenten een grotere rol krijgen in de aansturing van toegelaten instellingen. In de paragrafen 8 en 10 van het algemene deel van deze memorie van toelichting zijn beschouwingen hieraan gewijd.

Tegen deze achtergrond wordt een nieuw artikel 41b voorgesteld. Daarin wordt geregeld dat de minister op voorstel van twee of meer gemeenten kan bepalen dat toegelaten instellingen alleen werkzaam zijn in de woningmarktregio die door die gemeenten wordt gevormd. Die gemeenten dienen dan wel aannemelijk te hebben gemaakt dat zij gezamenlijk daadwerkelijk als een woningmarktregio functioneren, ofwel in de bewoordingen van de bepaling dat zij alle dienen te liggen in een vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als een geheel te beschouwen gebied.

Bestaande situaties waarin toegelaten instellingen en samenwerkingsvennootschappen buiten zodanige regio's feitelijk werkzaam zijn, worden geëerbiedigd (voorgesteld artikel II, zevende lid, eerste zin: artikel I, onderdeel BN, onder 9). Hierbij geldt de restrictie dat zij buiten die regio's niet overgaan tot het bouwen en verwerven van woongelegenheden en gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming, tenzij de minister ontheffing van die restrictie verleent (eerste en tweede zin van dat lid). Die ontheffing zal onder meer kunnen worden verleend als het bezit van een toegelaten instelling vooral buiten zodanige regio's gelegen is. De restrictie zal voorts niet gelden voor zover toegelaten instellingen zogenoemde categorale toegelaten instellingen zijn (derde zin van dat lid), zoals toegelaten instellingen die zich (naast andere werkzaamheden) in het bijzonder op studenten- of ouderenhuisvesting richten.

Tot een zodanige 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.

Het instellen van een woningmarktregio zal gevolgen hebben voor de mogelijke combinaties van functies bij toegelaten instellingen. In onder meer de artikelen 25, tweede lid, onderdelen a en b, en 30, vijfde lid, onderdeel a en b, van het wetsvoorstel zijn beperkingen aan dergelijke combinaties opgenomen. Met artikel 41b, vierde lid, wordt voorgesteld om die beperkingen slechts te laten gelden voor dergelijke combinaties van functies die zich voordoen bij toegelaten instellingen binnen dezelfde overeenkomstig het eerste lid van dat artikel ingestelde woningmarktregio.

*b. waardering activa, passiva en resultaat tegen actuele waarde (artikel I, onderdeel Q, onder 1: nieuw tweede lid van artikel 35)*

In het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 35 is bepaald dat in de jaarrekeningen van de toegelaten instellingen de activa, de passiva en het resultaat tegen hun actuele waarde dienen te worden gewaardeerd (artikel I, onderdeel Q, onder 1). 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 om een juridische scheiding beter mogelijk te maken. Die leidt immers tot het ontstaan van ondernemingen – de woningvennootschappen – die op commerciële basis werkzaam zijn. Waardering tegen de actuele waarde sluit logisch daarbij aan. Daarnaast is één waarderingssystematiek in de sector van toegelaten instellingen gewenst om te komen tot besparingen op administratieve lasten en nalevingskosten. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Op basis van artikel 384 lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal uitwerking aan die systematiek worden gegeven.

### **3. Wijzigingen in verband met de met toegelaten instellingen verbonden ondernemingen**

*Zie artikel I, onderdelen C, onder 3, c, 6, 9 en 10, F, H, I, onder 1, c, en 2, a, L, onder 1, b, 2 en 3, M, O, onder 2, a, R, onder 2, S, onder a, V, Z, onder 1, AB, onder 1, c, AD, onder 1, 2, 3, a, 4, 5 en 6, AE, onder b en c, AF, art. 47, tweede lid, AI, AJ, onder 4, b,*

*AK, onder 1, b, en 3, b, AL, AN, AO, AQ, onder b en c, AS, derde lid, tweede zin, AU, onder 1, AV, onder 1 en 4, AW, AX, onder b, AY, onder 1, 2, 3, 4, 6, b, en 7, b, AZ tot en met BF, BJ, onder b, BK, art. 105, tweede lid, en BN, onder 4, a, 5, 6, c, en 7, c a. inleiding*

In artikel 2a van het BBSH is een definitie van de zogenoemde verbindingen opgenomen. Daaronder vallen dochterondernemingen en deelnemingen in de zin van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, maar ook andere banden van uiteenlopende aard met andere ondernemingen. In het wetsvoorstel is deze definitie opgenomen in artikel 21, eerste lid. In dat artikel, en in artikel 52 van het wetsvoorstel, is een aantal bepalingen over verbindingen opgenomen.

Gezien met name de wens om direct rijkstoezicht op een aantal verbindingen – in de bewoordingen van deze novelle “verbonden ondernemingen” - te kunnen uitoefenen, en om de werkzaamheden van verbindingen duidelijker te regelen, op zichzelf en in relatie tot de werkzaamheden van toegelaten instellingen, wordt voorgesteld de bepalingen over die ondernemingen ingrijpend te wijzigen. Daartoe zijn definities van het begrip verbonden onderneming en van enkele deelcategorieën verbonden ondernemingen opgenomen in het voorgestelde nieuwe artikel 1, tweede lid (artikel I, onderdeel C, onder 9). Enkele algemene regels over verbonden ondernemingen zijn opgenomen in het voorgestelde nieuwe artikel 21 (artikel I, onderdeel F) en enkele voorgestelde wijzigingen van artikel 45 (artikel I, onderdeel AD). Artikel 52 als opgenomen in het wetsvoorstel kan daarmee vervallen (artikel I, onderdeel AO). Er worden nieuwe bepalingen over de juridische scheiding voorgesteld (zie onderdeel d3).

*b. financiering van verbonden ondernemingen (artikel I, onderdeel F: artikel 21, eerste en tweede lid)*

Het uitgangspunt, genoemd in paragraaf 2, onderdeel b, dat de niet-Daeb tak, behalve via de mogelijkheid die in artikel II, vierde en vijfde lid, is opgenomen, niet vanuit de toegelaten instelling wordt gefinancierd of anderszins ondersteund, ligt ook ten grondslag aan het regime voor financiering en garantstelling door de toegelaten instelling van met haar verbonden ondernemingen als met deze novelle voorgesteld in artikel 21, eerste en tweede lid (en voor woningvennootschappen in het voorgestelde nieuwe artikel 51, tweede en derde lid, zie onderdeel d3). Blijkens die leden is een dergelijke financiering alleen bij de oprichting van zodanige ondernemingen toegestaan, door middel van het storten van aandelenkapitaal of het verstrekken van een interne lening. Deze beperkingen zijn zowel verwoord in de vorm van voorwaarden voor de goedkeuring van een verbinding als in de vorm van algemene regels.

Ten aanzien van de financiering door toegelaten instellingen van met hen verbonden ondernemingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel en deze tot wet verheven novelle bestaan, wordt voorgesteld deze te beperken tot de financiering waarvan bij die inwerkingtreding sprake is, wat betekent dat na dat tijdstip geen enkele vorm van nieuwe financiering door de toegelaten instelling meer mogelijk is (artikel 21, tweede lid, derde zin). Voorgesteld wordt om de op dat tijdstip bestaande garantstellingen voor die ondernemingen te beperken tot werkzaamheden van die ondernemingen waarmee zij voor dat tijdstip zijn begonnen (artikel 21, tweede lid, vierde zin). Ook aan deze voorstellen ligt het eerdergenoemde uitgangspunt ten grondslag.



*c. het gebied van de volkshuisvesting ten aanzien van verbonden ondernemingen, naar categorieën toegestane werkzaamheden en naar geografisch werkgebied*

*c1. naar categorieën toegestane werkzaamheden (artikel I, onderdeel AD: wijziging artikel 45)*

Voorgesteld wordt om artikel 45 zodanig te wijzigen, dat daaruit duidelijk wordt welke reikwijdte het gebied van de volkshuisvesting heeft ten aanzien van met de toegelaten instelling verbonden ondernemingen. Uit die wijzigingen wordt duidelijk dat dat gebied ruimer is dan dat gebied ten aanzien van toegelaten instellingen. In een administratief gescheiden toegelaten instelling geldt die extra ruimte alleen voor de in de niet-Daeb tak ondergebrachte met haar verbonden ondernemingen. In een juridisch gescheiden toegelaten instelling geldt die extra ruimte voor alle niet-Daeb werkzaamheden, omdat die alle in de woningvennootschap zijn ondergebracht. Dit kan voor een toegelaten instelling een belangrijke reden zijn om tot een juridische scheiding over te gaan.

Blijkens het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 45 (artikel I, onderdeel AD, onder 1) geldt de verplichting voor verbonden ondernemingen om op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn naar rato van het aandelenbezit van toegelaten instellingen in die ondernemingen. Daarbij mag het aandeel van werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting verhoudingsgewijs niet kleiner zijn dan dat aandelenbezit. Anders zouden werkzaamheden buiten het gebied van de volkshuisvesting worden gefinancierd met maatschappelijk bestemd vermogen. Deze bepaling is naar de strekking gelijk aan artikel 52, eerste lid, onderdeel b, als opgenomen in het wetsvoorstel. Het verschil met dat onderdeel is dat de zorg voor een juiste verhouding in dit opzicht niet meer alleen aan de toegelaten instelling is voorbehouden. Dat houdt verband met de in deze novelle voorgestelde mogelijkheid om ook aan bepaalde verbonden ondernemingen sancties te kunnen opleggen (zie paragraaf 4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting en onderdeel d2 van deze paragraaf). In het verlengde hiervan is het logisch te bepalen dat, naast de toegelaten instelling, een met haar verbonden onderneming uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting als de toegelaten instelling alle aandelen in die onderneming bezit.

De grotere ruimte die verbonden ondernemingen ten opzichte van toegelaten instellingen hebben om niet-Daeb werkzaamheden te verrichten blijkt uit de voorgestelde nieuwe tweede zin van artikel 45, derde lid (artikel I, onderdeel AD, onder 4) en de tweede zin van het voorgestelde nieuwe artikel 45, vierde lid (artikel I, onderdeel AD, onder 5). De beperkingen van het gebied van de volkshuisvesting, die in die leden ten aanzien van toegelaten instellingen zijn neergelegd, gelden niet voor de met hen verbonden ondernemingen (met uitzondering van de zogenoemde samenwerkingsvennootschappen, zie onderdeel d1). Met van het vijfde lid wordt voorts voorkomen dat voor die ondernemingen geen beperking geldt waar het gaat om het realiseren van commercieel vastgoed. Investerings in zodanig vastgoed dienen bij te dragen aan de uitvoering van hun andere werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting (zie hiervoor paragraaf 2, onderdeel a1).

De voorgestelde wijzigingen in artikel 23 (artikel I, onderdeel H) vloeien logisch uit het voorgaande voort.

*c2. naar geografisch werkgebied (artikel I, onderdeel X: nieuw artikel 41b)*

In paragraaf 2, onderdeel a2, is uiteengezet dat er voor toegelaten instellingen binnen Nederland bepaalde beperkingen gaan gelden aan hun geografische werkgebied.

Voorgesteld wordt om voor de verbonden ondernemingen (met uitzondering van samenwerkingsvennootschappen) die beperkingen niet te laten gelden. Dit blijkt uit het alleen op toegelaten instellingen van toepassing zijn van het voorgestelde nieuwe artikel 41b. Wat betreft de werkzaamheden buiten Nederland zijn er geen verschillen tussen toegelaten instellingen en met hen verbonden ondernemingen voorzien.

*d. de gedefinieerde categorieën verbonden ondernemingen nader beschouwd; juridische scheiding*

*d1. samenwerkingsvennootschappen*

Toegelaten instellingen werken regelmatig met elkaar samen door het voor de duur van bepaalde projecten inbrengen van onroerende zaken in vennootschappen onder firma (VOF). 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. Daarnaast is samenwerking tussen toegelaten instellingen in commanditaire vennootschappen (CV) mogelijk. Op de achtergrond daarvan is in paragraaf 6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

In deze novelle wordt voorgesteld deze praktijk wettelijk te verankeren. In de eerste plaats wordt daarmee verzekerd, dat het onderbrengen van werkzaamheden in deze zogenoemde samenwerkingsvennootschappen (hierna: VOF of CV) geen gevolgen heeft voor het toepassingsbereik van de regels over staatssteun, over de prestatieafspraken met gemeenten en over de mogelijkheden van de Algemene Rekenkamer om een onderzoek bij toegelaten instellingen in te stellen. Verder ontstaat zodoende samen met de algemenere bepalingen over de verbonden ondernemingen, de bepalingen over afhankelijke ondernemingen (onderdeel d2) en de bepalingen over woningvennootschappen/juridische scheiding (onderdeel d3) een integrale regeling over de toepasselijkheid van de Woningwet op verbonden ondernemingen.

Wat de VOF of CV betreft leidt dit tot het op diverse plaatsen in deze novelle noemen van die vennootschappen als entiteiten waarop de Woningwet mede van toepassing zal zijn. Gewezen kan worden op artikel I, voorgestelde onderdelen I, onder 2, a (ook een kandidaat-bestuurslid van een VOF of CV dient te verklaren nooit eerder een functie te hebben bekleed bij een maatschappelijk georiënteerde onderneming ten aanzien van welke door zijn handelen of nalaten een aanwijzing is gegeven of een maatregel is opgelegd), S, onder a (het zogenoemde dVi-overzicht wordt mede t.a.v. een VOF of CV opgesteld), Z, 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 of CV), AB, onder 1, onder c (het zogenoemde dPi-overzicht wordt mede t.a.v. een VOF of CV opgesteld), AD, onder 1, 4 en 5 (het gebied van de volkshuisvesting is voor een VOF of CV gelijk aan dat voor een toegelaten instelling), AF (de in artikel 47 bedoelde werkzaamheden zijn ook aan de VOF en CV opgedragen als een dienst van algemeen economisch belang), AS (het treasurystatuut heeft mede betrekking op een VOF of CV), AV, onder 1, AY, onder 2, 4 en 5, AZ, onder 2, BJ, onder b, en BK/tweede lid (dat een aanwijzing aan een toegelaten instelling ook op werkzaamheden van een VOF of CV betrekking kan hebben, betekent dat hetzelfde geldt voor opvolgende aan toegelaten instellingen op te leggen sancties) en BE, onder b (het onderzoek bij een toegelaten instelling door de Algemene Rekenkamer in het kader van zijn toezicht kan mede op een VOF of CV betrekking hebben).

Een aantal van deze bepalingen is niet van toepassing, indien toegelaten instellingen zogenoemde stille vennoten in een CV zijn. Zo gaat bijvoorbeeld het maken van een overzicht van voorgenomen werkzaamheden de bevoegdheden van stille vennoten als beperkt door art. 20 lid 2 van het Wetboek van Koophandel te buiten.

## *d2. afhankelijke ondernemingen*

Voorgesteld wordt om een aantal bepalingen in de Woningwet behalve voor toegelaten instellingen van toepassing te laten zijn op afhankelijke ondernemingen, en deze te definiëren als verbonden ondernemingen van welke de toegelaten instelling meer dan de helft van de aandelen bezit. Dit houdt in dat op het moment dat de toegelaten instelling minderheidsaandeelhoudster in een verbonden onderneming wordt, de regels ten aanzien van afhankelijke ondernemingen ophouden te gelden.

De belangrijkste gedachte hierachter is dat in een afhankelijke onderneming, via vooral aandelen, leningen en garanties, een belangrijk deel van het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen is geïnvesteerd. Daarbij is het aandelenbezit de beste en helderste manier om de grens tussen de afhankelijke en de overige verbonden ondernemingen te bepalen. Het moment dat de toegelaten instelling minderheidsaandeelhoudster wordt, markeert immers een keerpunt in de mate van invloed die zij op de onderneming heeft.

De voorgestelde keuze van de regels die voor de afhankelijke ondernemingen moeten gaan gelden is enerzijds bepaald door het belang van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen dat daarin omgaat, en anderzijds door het feit dat ook die ondernemingen zelfstandige juridische entiteiten zijn, op welke een aantal voor de sector van toegelaten instellingen kenmerkende aspecten geen betrekking heeft. Dit heeft geleid tot de volgende voorgestelde regels voor afhankelijke ondernemingen.

Als meest ingrijpende stelselwijziging ter zake kan worden beschouwd het voorstel om het directe rijkstoezicht op toegelaten instellingen mede voor afhankelijke ondernemingen te laten gelden. Dit is gerechtvaardigd gezien het grote belang dat met bescherming van maatschappelijk bestemd vermogen gemoeid kan zijn. Dergelijk vermogen kan immers door afsplitsingen of interne leningen in andere ondernemingen zijn terechtgekomen. Dit directe rijkstoezicht betekent dat de minister aanwijzingen aan die ondernemingen zal kunnen geven, de toezichtbevoegdheden in het voorgestelde artikel 61g op hen kan toepassen, hen een last onder dwangsom kan opleggen en hen onder bewind kan stellen. Een en ander volgt uit de wijzigingen die in de artikelen 61c tot en met 61l zijn opgenomen (vervat in artikel I, onderdelen AU tot en met BD).

Uit het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 61d (artikel I, onderdeel AV, onder 1) volgt dat aanwijzingen aan toegelaten instellingen die betrekking hebben op het handelen van afhankelijke ondernemingen ook mogelijk blijven. Daarmee wordt recht gedaan aan hun juridische zelfstandigheid en blijft maatwerk in het toezicht mogelijk. Er kunnen verschillende redenen voor de minister zijn om een dergelijke aanwijzing het meest geschikte instrument te achten. Zo'n aanwijzing kan alsnog gevolgd worden door een aanwijzing aan de afhankelijke onderneming zelf.

Ook aanwijzingen aan toegelaten instellingen die betrekking hebben op handelingen van een VOF of CV zijn blijkens het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 61d mogelijk.

Gezien de invloed die de toegelaten instelling als meerderheidsaandeelhoudster op een afhankelijke onderneming heeft, is het logisch om bestuurlijke unies of andere

bestuurlijke banden tussen die instelling en die onderneming mogelijk te maken. Dat betekent in die gevallen dan ook dat de bestuurders van toegelaten instellingen aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het handelen van de van hen afhankelijke ondernemingen.

In artikel 52, eerste lid, onderdeel c, als opgenomen in het wetsvoorstel is voorzien in een algemeen geldend verbod om direct of indirect handelingen jegens verbonden ondernemingen te verrichten die als bestuurshandelingen kunnen worden aangemerkt. In plaats daarvan wordt voorgesteld om in artikel 21, vierde lid, een daaraan gelijk verbod op te nemen, dat alleen geldt in de situaties dat de toegelaten instelling minderheidsaandeelhoudster in de betrokken verbonden onderneming is (artikel I, onderdeel F). In deze gevallen blijft het onverminderd wenselijk om te voorkomen dat bestuurders van de toegelaten instelling aansprakelijk worden voor zaken die in de verbonden onderneming verkeerd gaan. Hieruit vloeit logisch voort dat de uitzondering op het in artikel 25, tweede lid, onderdeel c, opgenomen verbod van een combinatie van het bestuurslidmaatschap van een toegelaten instelling met het lidmaatschap van het bestuur van een andere rechtspersoon of vennootschap die een onderneming drijft met welke die toegelaten instelling enigerlei banden heeft, alleen nog voor afhankelijke ondernemingen zal gelden (artikel I, onderdeel I, onder 1, c).

Een vervreemding van aandelen in afhankelijke ondernemingen leidt ertoe dat de regels ten aanzien van en het rijkstoezicht op afhankelijke ondernemingen ophoudt te gelden, of dat het moment waarop dat gebeurt dichterbij komt. Onder bepaalde omstandigheden, zoals het nog lopen van een grote interne lening, kan het uit het oogpunt van het financiële toezicht gewenst zijn dat de toegelaten instelling haar aandelenpakket behoudt. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 27 bepaalde dergelijke vervreemdingen aan goedkeuring van de minister te onderwerpen (artikel I, onderdeel L, onder 2).

Wat betreft de overige regels in de Woningwet die behalve op toegelaten instellingen ook specifiek op afhankelijke ondernemingen van toepassing zullen moeten worden, kan worden gewezen op artikel I, voorgestelde onderdelen I, onder 2, a, en O, onder 2, a (ook een kandidaat-bestuurslid (onderdeel I, onder 2, a) en een kandidaat-commissaris (onderdeel O, onder 2, a) van een afhankelijke onderneming dient te verklaren nooit eerder een functie te hebben bekleed bij een maatschappelijk georiënteerde onderneming ten aanzien van welke door zijn handelen of nalaten een aanwijzing is gegeven of een maatregel is opgelegd), N (de in artikel 29a neergelegde inlichtingenplicht geldt ook voor het bestuur van een afhankelijke onderneming; zie hierover verder paragraaf 4, onder b), S, onder a (het zogenoemde dVi-overzicht wordt mede t.a.v. een afhankelijke onderneming opgesteld), Z, onder 1 (het overzicht van voorgenomen werkzaamheden van de toegelaten instelling ten behoeve van de gemeenten heeft mede betrekking op de werkzaamheden van een afhankelijke onderneming), AB, onder 1, onder c (het zogenoemde dPi-overzicht wordt mede t.a.v. een afhankelijke onderneming opgesteld), AS (het reglement van de toegelaten instelling met betrekking tot het financiële risicobeheer en het beleid bij financiële problemen heeft ook betrekking op een afhankelijke onderneming) en BE, onder b (de Algemene Rekenkamer is in het kader van zijn toezicht ook bevoegd om een onderzoek bij een afhankelijke onderneming in te stellen).

### *d3. woningvennootschappen/juridische scheiding*

Met deze novelle wordt de juridische scheiding nader geregeld. In dat organisatiemodel, volgens de voorgestelde definitie van dat begrip in artikel 1, eerste lid

(artikel I, onderdeel C, onder 6), verricht de toegelaten instelling zelf de werkzaamheden die samenhangen met de huisvesting van de primaire doelgroep, en daarnaast alleen een beperkt aantal werkzaamheden in het kader van de leefbaarheid en het tot stand brengen van maatschappelijk vastgoed. Dat zijn de Daeb-werkzaamheden, voor welke de toegelaten instelling (en de VOF en CV) compensatie toekomt.

Bij een juridische scheiding brengt de toegelaten instelling al haar andere werkzaamheden onder in een woningvennootschap. Deze heeft, blijkens de voorgestelde definitie van dat begrip in het tweede lid, de vorm van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Dit ligt voor de hand, omdat zij al haar werkzaamheden zonder staatssteun/compensatie in concurrentie met andere marktpartijen verricht.

Bij het doorvoeren van een juridische scheiding is het doorvoeren van een administratieve scheiding uiteraard niet meer verplicht. Een juridische scheiding leidt tot de ruimste mogelijkheden om niet-Daeb werkzaamheden te verrichten, zoals hiervoor in onderdeel c1 uiteengezet.

De voorgestelde regeling van de juridische scheiding is opgenomen in de artikelen 50a, 51 en 52 (artikel I, onderdeel AL). Die artikelen worden hieronder toegelicht.

#### *het voorgestelde artikel 50a*

De toegelaten instelling zal blijkens het *eerste lid* bij een juridische scheiding al haar werkzaamheden en de daarmee verbonden rechten, verplichtingen en onderdelen van haar organisatie die niet behoren tot de Daeb 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. Bij die scheiding dient blijkens die zin de methodiek van afsplitsing als bedoeld in artikel 334a lid 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek te worden gehanteerd.

Waar het in die zin, en in dienovereenkomstige bepalingen in dit artikel en de artikelen 48 en 51, gaat om het "onderbrengen" van zaken, rechten en verplichtingen, vallen daaronder tevens de opbrengsten die uit die zaken, rechten en verplichtingen worden verkregen.

In het recente verleden is een enkele keer een afsplitsing gerealiseerd, die sterke overeenkomsten vertoonde met de afsplitsingen waarop artikel 50a doelt. Die afsplitsing had ten doel om een einde te maken aan een tot dan toe toegestane situatie waarin een toegelaten instelling de rechtsvorm van een naamloze vennootschap had. In die situaties is geen afsplitsing als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vereist. De betrokken toegelaten instellingen komen daarmee in de positie te verkeren dat ze al aan artikel 50a hebben voldaan, en daarmee niet gehouden zijn een administratieve scheiding door te voeren. Dit is geregeld in de voorgestelde tweede aan artikel II, derde lid, toe te voegen zin (artikel I, onderdeel BN, onder 5).

Blijkens het *tweede lid* kan de toegelaten instelling bij een juridische scheiding meer zaken en daaraan verbonden rechten en verplichtingen in de woningvennootschap onderbrengen dan die, welke bij zo'n scheiding ten minste daarin moeten worden ondergebracht volgens het eerste lid. Redenen daarvoor kunnen zijn het vereiste dat de financiële continuïteit van de woningvennootschap moet zijn gewaarborgd (zie het voorgestelde artikel 51, tweede lid, onderdeel c, 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 € 34 678 (prijspeil 2014). Dat laatste vereiste is nu neergelegd in

artikel 4, eerste lid, van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: tijdelijke regeling) en maakt ook deel uit van het wetsvoorstel (artikel 48, eerste lid; zie ook paragraaf 4, onderdeel e).

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 gevraagd die hoger is dan € 699,48 (prijspeil 2014). Bij AMvB kunnen regels over deze facultatieve overdrachten van zaken, rechten en verplichtingen aan de woningvennootschap worden gegeven. Deze zullen in elk geval betrekking hebben op de omvang van dergelijke overdrachten.

In verband met het opnemen van dit lid wordt voorgesteld het toepassingsbereik van artikel II, vierde en vijfde lid, te beperken tot de situaties waarin de toegelaten instelling overgaat tot een administratieve scheiding (artikel I, onderdeel BN, onder 5/eerste nieuwe volzin).

#### *het voorgestelde artikel 51*

Uit artikel 334m lid 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vloeit, in combinatie met artikel 23, tweede lid, voort dat de minister elke afsplitsing, dus ook een juridische scheiding, van een toegelaten instelling dient goed te keuren. De eerste zin van het *eerste lid* bewerkstelligt in de eerste plaats dat de toegelaten instelling over het verzoek tot goedkeuring van een juridische scheiding 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 de Wet op het overleg huurders verhuurder. Ook dienen de zienswijzen van die instanties op de afsplitsing bij dat verzoek te worden gevoegd.

De tweede zin van artikel 51, eerste lid, bevat 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 *tweede lid* bevat vijf gevallen waarin de minister in elk geval zijn goedkeuring aan de afsplitsing onthoudt.

In de statuten van de woningvennootschap, waarop onderdeel b 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 3.4.4, onderdeel d, van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

De financiële continuïteit van zowel de toegelaten instelling als de woningvennootschap is een belangrijke randvoorwaarde (onderdeel c). De afsplitsing mag niet tot gevolg hebben dat een toegelaten instelling ontstaat die in financieel opzicht direct een zorgenkind is. Ook de woningvennootschap moet om verschillende redenen financieel gezond zijn. Zij moet in de eerste plaats de toegelaten instelling, die bij de afsplitsing haar enige aandeelhouder is (zie het voorgestelde artikel 52, eerste lid, in het verlengde van artikel 334b lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), van dividend en agio-uitkeringen kunnen voorzien en binnen een bepaalde termijn 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 woningvennootschappen zich wellicht ontwikkelen tot (een eerste generatie) participanten op dat deel van de woningmarkt waarop de toegelaten instelling na een juridische scheiding niet meer werkzaam is.

De onderdelen d en e van het tweede lid, en het *derde lid*, hangen samen met het uitgangspunt van financiering door derden, waarop hiervoor in paragraaf 2, onderdeel b, is ingegaan.

Het *vierde lid* heeft de volgende achtergrond. 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 woningvennootschap ondergebracht moeten worden.

Tot aan het moment dat de afsplitsing van kracht wordt, zullen toegelaten instellingen echter nog wel dochtermaatschappijen en deelnemingen kunnen bezitten, waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. In die gevallen is het ook te doen gebruikelijk dat zij geconsolideerde jaarrekeningen opstellen. In dit lid is dan ook bepaald dat zij daarmee dienen door te gaan tot en met het kalenderjaar waarin de afsplitsing van kracht wordt. Vanaf het kalenderjaar waarin de aanvraag om goedkeuring van die afsplitsing wordt ingediend, dienen zij blijkens dat lid zowel een geconsolideerde jaarrekening als een enkelvoudige jaarrekening op te stellen, welke enkelvoudige jaarrekening dient als basis voor het realiseren van de afsplitsing.

#### *het voorgestelde artikel 52*

De woningvennootschap is na de afsplitsing de enig toegestane commercieel opererende dochtermaatschappij van de toegelaten instelling. Dit blijkt uit het *eerste lid*. Dit houdt in dat het oprichten van meer dan één woningvennootschap niet is toegestaan. De daaruit resulterende woningvennootschappen zouden namelijk al snel te klein kunnen worden om zich duurzaam te kunnen handhaven.

Aan het aan de woningvennootschap gelieerd zijn van dochtermaatschappijen, deelnemingen en dergelijke worden geen beperkingen voorgesteld. De afsplitsing kan er dan ook 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 woningvennootschap hebben.

Het *tweede lid* gaat niet verder dan het opleggen van een aanbiedingsplicht. Er is afgezien van een opdracht aan de toegelaten instelling om haar aandelen in de woningvennootschap 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 tot een verdamping van het in de sector van de toegelaten instellingen aanwezige maatschappelijk bestemde vermogen.

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

##### **a. mogelijkheid om pand- en hypotheekrecht t.b.v. externe financiers te vestigen**

*Zie artikel I, onderdelen G, AK, onder 3, a, en BN, onder 7, a en b*

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, zullen nieuwe investeringen van de niet-Daeb takken van toegelaten instellingen en van hun dochtermaatschappijen moeten worden gefinancierd tegen op de markt gebruikelijke voorwaarden. Daartoe is nodig dat aan instanties die een dergelijke financiering overwegen voldoende zekerheden kunnen worden geboden op een manier die op de markt te doen gebruikelijk is. Die zekerheden zullen veelal de vorm hebben van pand- en hypotheekrechten op de bezittingen van die niet-Daeb takken en dochtermaatschappijen.

Het kunnen bieden en verkrijgen van dergelijke zekerheden mag daarom niet door bedingen van derden, dat wil zeggen anderen dan de betrokken toegelaten instellingen, dochtermaatschappijen en mogelijke financierende instanties, worden beperkt. Zodoende worden mogelijke hinderpalen voor financiering van die investeringen door bijvoorbeeld banken weggenomen. Het voorgestelde nieuwe artikel 21a voorziet daarin (artikel I, onderdeel G).

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

*Zie artikel I, onderdelen K, T, onder 3, Y, onder 1, eerste zin, en 2, Z, onder 2, AA en AC*

In het regeerakkoord is opgenomen dat de gemeenten de toegelaten instellingen sterker zullen moeten gaan aansturen. Op de beleidsmatige achtergrond daarvan is in paragraaf 8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

##### *b1. markttoetsing door gemeenten van niet-Daeb werkzaamheden (onderdelen K en AC)*

In de voorgestelde nieuwe artikelen 44b en 44c (artikel I, onderdeel AC) is een goedkeuringsregime voor niet-Daeb werkzaamheden van toegelaten instellingen opgenomen, waarin is voorzien in een belangrijke rol voor de gemeenten. Hun toetsing van de bereidheid om dergelijke werkzaamheden te verrichten legt in die procedure een groot gewicht in de schaal. In paragraaf 3.4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is op de achtergrond van dit nieuwe regime ingegaan. Het regime is naar zijn aard alleen van toepassing in de gevallen waarin toegelaten instellingen administratief gescheiden zijn. Bij juridisch gescheiden toegelaten instellingen worden niet-Daeb werkzaamheden immers per definitie door de woningvereniging verricht.

##### *het voorgestelde artikel 44b*

Uit het voorgestelde *eerste lid* blijkt dat het de bedoeling is dat de gemeenten in eerste instantie bepalen welke partijen in aanmerking komen voor en bereid zijn tot het doen van niet-Daeb werkzaamheden. Zij zouden daartoe moeten nagaan of marktpartijen dergelijke werkzaamheden wensen te verrichten. Dergelijke werkzaamheden waartoe marktpartijen niet bereid zijn, maakt de gemeente kenbaar aan toegelaten instellingen als voornemens die zij zouden moeten gaan uitvoeren. Dat geldt ook voor die werkzaamheden die naar haar oordeel beter door toegelaten instellingen kunnen worden gedaan, en waarvoor ook bij marktpartijen belangstelling blijkt te bestaan. Indien de



gemeente niet eerst deze verkenning naar de belangstelling van commerciële marktpartijen voor niet-Daeb werkzaamheden doet, kan de toegelaten instelling geen toestemming van de minister verkrijgen om plannen voor dergelijke werkzaamheden verder uit te werken. De toegelaten instelling zendt ter verkrijging van die toestemming de voornemens aan de minister, eventueel na het daarin aanbrengen van wijzigingen. Dergelijke wijzigingen zouden kunnen voortvloeien uit het overzicht, bedoeld in artikel 43, en het overleg daarover.

Blijkens de tweede zin van het *tweede lid* dient de minister uitdrukkelijk te beslissen in de gevallen dat een marktpartij de betrokken niet-Daeb investering wenst te doen, en de gemeente die investering liever door een toegelaten instelling gedaan ziet worden.

Hij hanteert bij de beslissingen in die specifieke gevallen blijkens het *vierde lid* geen andere criteria dan bij de toestemming tot het verder uitwerken van de in het overzicht opgenomen niet-Daeb werkzaamheden. Die criteria (*derde lid*, tweede zin, onderdelen a en b) houden in de kern in dat de minister zich ervan vergewist dat de verkenning van de gemeente naar de belangstelling van commerciële marktpartijen volgens de regels heeft plaatsgevonden en dat hij nagaat of de toegelaten instelling de bepalingen bij en krachtens artikel 45 naleeft over in welke gevallen niet-Daeb werkzaamheden behoren tot het gebied van de volkshuisvesting. Op die toestemming is blijkens de eerste zin van het *derde lid* de zogenoemde *lex silencio positivo* van toepassing, hetgeen inhoudt dat bij het uitblijven van een besluit over die toestemming zij na een bepaalde periode geacht wordt te zijn verleend.

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het *vijfde lid*, zal onder meer worden geregeld dat marktpartijen die bepaalde niet-Daeb werkzaamheden wensen te verrichten zich ook direct, bijvoorbeeld met een nadere onderbouwing van hun wensen, tot de minister kunnen wenden. Dat zal dan wel moeten geschieden binnen de termijn waarbinnen de minister daarover zal moeten beslissen.

#### *het voorgestelde artikel 44c*

Dit artikel treedt, waar het de goedkeuring van investeringen van toegelaten instellingen betreft, in de plaats van artikel 26a, dat voorzag in de goedkeuring in bepaalde gevallen van zodanige investeringen door de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Dat artikel vervalt daarmee (artikel I, onderdeel K).

Voorzien is in een aan die goedkeuring voorafgaande financiële toets door het WSW. Die toets kan alleen plaatsvinden op door de toegelaten instelling verder uitgewerkte voornemens. Bij het geven van de zienswijze naar aanleiding van die toets, bedoeld in het *tweede lid*, kijkt het WSW vooral naar de mogelijke risico's van het doen van niet-Daeb werkzaamheden voor de financiële continuïteit van de Daeb-tak. De minister zal deze zienswijze dienen te betrekken bij zijn goedkeuring. Dat volgt uit het *derde lid*. Het al dan niet bestaan van risico's voor de financiële continuïteit van de Daeb-tak vormt blijkens dat lid ook voor hem het beoordelingscriterium.

*b2. overige voorstellen ter versterking van de rol van de gemeenten (onderdelen T, onder 3, Y, onder 1, eerste zin, en 2, Z, onder 2, en AA)*

Een ander aspect van de versterking van de rol van de gemeenten is dat zij zienswijzen op de jaarstukken van de toegelaten instelling aan de minister kunnen doen toekomen (artikel I, onderdeel T, onder 3: voorgesteld nieuw derde lid van artikel 38).

De voorgestelde tweede zin van artikel 42, eerste lid (artikel I, onderdeel Y, onder 1, eerste zin), 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 Z, onder 2) 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.

Ten slotte is de datum waarop de gemeenten met het oog op mogelijke prestatieafspraken moeten kunnen beschikken over de voornemens van de toegelaten instellingen vervoegd (artikel I, onderdeel AA: wijziging artikel 44, eerste lid).

### **c. inlichtingenplicht en overtreding daarvan**

*Zie artikel I, onderdelen N en CA, en artikel XVA, 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 onder meer 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 N). 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 (artikel I, onderdeel CA). 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.

#### **d. wijziging van de visitatieregeling**

*Zie artikel I, onderdeel AP*

Bij amendement van de Tweede-Kamerleden Berndsen en Van Bochove (Kamerstukken II 2011/2012, 32 769, nr. 31) 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 en de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (VTW).

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.

#### **e. wijziging van Europese voorschriften**

*Zie artikel I, onderdelen C, onder 4, AF, art. 47, derde en vierde lid, en AG, onder 1, b*

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 diende met ingang van 1 februari 2014 te zijn geïmplementeerd, hetgeen is geschied via een wijziging van de tijdelijke regeling, die met ingang van 1 januari 2014 in werking is getreden. Met deze novelle wordt voorgesteld die implementatie waar nog nodig via de Woningwet te regelen.

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 worden belast, de inhoud en de duur van die Daeb regelen. Een regeling van die duur is niet in het wetsvoorstel opgenomen. In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 47 (artikel I, onderdeel AF), wordt die duur gesteld op 25 jaar. Deze termijn past het beste bij de praktijk van de financiering van de Nederlandse sociale volkshuisvesting.

Nu de tijdelijke regeling met de inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel en deze tot wet verheven novelle zal vervallen, zal daarmee ook de opdracht vervallen zoals die nu in die regeling is opgenomen. De in artikel 47, derde lid, genoemde termijn begint dus te lopen op het tijdstip van inwerkingtreding van deze tot wet verheven novelle. Als dat tijdstip bijvoorbeeld 1 januari 2015 is, loopt die termijn dus tot 1 januari 2040.

Na die periode van 25 jaar blijven, ingevolge het voorgestelde nieuwe artikel 47, vierde lid, Daeb-werkzaamheden die nog lopen op het tijdstip dat die periode eindigt automatisch een Daeb, zodat de WSW-borging voor die werkzaamheden 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 VOF's en CV's (artikel 47, eerste lid), en het grondgebied is vastgelegd in artikel 40.

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

Voorgesteld wordt om in artikel 1, eerste lid, begripsomschrijving diensten van algemeen economisch belang, te voorzien in een verwijzing naar meergenoemd besluit van de Europese Commissie, een vereiste dat in artikel 4, *onderdeel f*, van dat besluit is neergelegd.

## **f. wijzigingen in de bepalingen over de Daeb**

*Zie artikel I, onderdelen AF, art. 47, eerste lid, AG, onder 1, c, d en e, 2, 3, a, 4 en 5, b en d, AK, onder 1, a, AR, onder 2, en BN, onder 6, b*

*f1. wijzigingen in artikel 47, eerste lid*

In artikel 47 van het wetsvoorstel worden enkele wijzigingen voorgesteld, van welke er twee inhoudelijk van aard zijn en de overige noodzakelijke technische wijzigingen zijn die daaruit voortvloeien (artikel I, onderdeel AF).

In de eerste plaats wordt voorgesteld om de Daeb met een categorie woningen uit te breiden. Deze categorie is opgenomen in het voorgestelde nieuwe *onderdeel c* van artikel 47, eerste lid. Hierbij 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 € 699,48 (prijspeil 2014). In de bepaling komt in samenhang met artikel 47, eerste lid, onderdeel b, tot uitdrukking dat de toegelaten instelling alleen te verhuren woningen mag doen bouwen of verwerven, als zij die niet geliberaliseerd aanbiedt, ook niet in die gevallen dat dat gezien de kwaliteit van die woningen wel mogelijk zou zijn. Bovendien komt daarin tot uitdrukking dat de toegelaten instelling in het verleden gebouwde of verworven woningen met geliberaliseerde huurcontracten niet opnieuw geliberaliseerd mag toewijzen, wat betekent dat er na afloop van lopende geliberaliseerde huurcontracten twee opties met betrekking tot die woningen resteren: het vervreemden daarvan of het aanbieden daarvan tegen een huurprijs die niet hoger is dan € 699,48 (prijspeil 2014), waarna ze wel mogen worden toegewezen, maar dan onder toepassing van artikel 47, eerste lid, onderdeel b.

Voorts maakt de voorgestelde wijziging in *onderdeel f* (in het wetsvoorstel onderdeel d) het mogelijk om de werkzaamheden op het gebied van het maatschappelijke vastgoed en de leefbaarheid die tot het gebied van de volkshuisvesting worden gerekend, deels wel en deels niet tot de Daeb te laten behoren. In het wetsvoorstel behoren al die werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting ook tot de Daeb. In de AMvB op grond van genoemd onderdeel f zal onder meer de beperking op het terrein van de leefbaarheid kunnen worden geregeld, die nu in artikel 47, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel is opgenomen. Voorgesteld wordt dat onderdeel te laten vervallen.

## *f2. wijzigingen in artikel 48*

Artikel 48 bevat het merendeel van de onderwerpen die nu zijn geregeld in de tijdelijke regeling. Na de inwerkingtreding van die regeling is zij verschillende malen gewijzigd. Voorgesteld wordt om artikel 48 met die wijzigingen in overeenstemming te brengen (artikel I, onderdeel AG).

In de voorgestelde wijziging van de eerste zin van het *eerste lid* is sprake van een beperkte uitbreiding van de primaire door toegelaten instellingen te huisvesten doelgroep met bij AMvB te bepalen categorieën van personen. Hiermee wordt bedoeld op huisvesting van personen op grond van bepaalde indicatiebesluiten als bedoeld in artikel 1 van het Zorgindicatiebesluit. De indicaties waarom het gaat zijn sinds 1 januari 2012 genoemd in artikel 4, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de tijdelijke regeling, waarna er in de indicatie, genoemd in onderdeel a, per 1 januari 2013 een wijziging is aangebracht. Het ligt in de bedoeling die onderdelen zoals ze nu luiden in de AMvB op te nemen.

In de voorgestelde tweede zin van artikel 48, eerste lid, wordt bedoeld op de materie die sinds 1 januari 2013 in artikel 4bis van de tijdelijke regeling is opgenomen. Daarin zijn begin februari 2013 en half mei 2013, steeds met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2013, enkele wijzigingen aangebracht. Dat artikel regelt de ter toetsing van het huishoudinkomen, bedoeld in artikel 48, eerste lid, over te leggen gegevens. Voor verschillende categorieën gegadigden voor de toe te wijzen woongelegenheden wordt

daarin bepaald welke gegevens zij aan de toegelaten instelling dienen over te leggen voor het geval dat een inkomensverklaring van de belastingdienst ontbreekt. Het ligt in de bedoeling genoemd artikel 4bis zoals dat nu luidt in de ministeriële regeling op grond van die voorgestelde tweede zin op te nemen.

In de eerste zin van het voorgestelde nieuwe *tweede lid* is een grondslag opgenomen voor een AMvB, die het mogelijk maakt dat nadere regels worden gegeven over de verhuur van woongelegenheden door rechtspersonen en vennootschappen, aan welke de toegelaten instelling die woongelegenheden heeft verhuurd. Dat kunnen dus ook VOF's of CV's zijn. Die AMvB zal aansluiten bij de nadere regels over die verhuur, die op 18 mei 2013 in artikel 4, tweede lid, van de tijdelijke regeling zijn opgenomen.

Het voorgestelde nieuwe *vierde lid* is naar de strekking gelijk aan artikel 4a van de tijdelijke regeling, waarvan het sinds 1 januari 2012 deel uitmaakt. De bepaling houdt in dat voor maatschappelijk vastgoed slechts overeenkomsten van huur en verhuur kunnen worden aangegaan met verenigingen of stichtingen die zijn gericht op het maatschappelijke belang of met overheidsinstellingen. Dit vloeit rechtstreeks voort uit een bepaling met die strekking van het EC-besluit van 15 december 2009 inzake staatssteun aan toegelaten instellingen.

### **g. vervallen latere inwerkingtreding van bepalingen die uit Europese regelgeving voortvloeien, en vervallen "zwarte" voorhang**

*Zie artikel I, onderdelen BH en CF*

In artikel 61s als opgenomen in het wetsvoorstel is bij een amendement van het Tweede-Kamerlid Karabulut (Kamerstukken II 2011/2012, 32 769, nr. 94) bepaald dat, na het aan de Staten-Generaal voorleggen van een ontwerp van een AMvB op grond van hoofdstuk IV van de Woningwet, een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers van de Staten-Generaal kan afdwingen dat het onderwerp van de ontwerp-AMvB bij formele wet wordt geregeld.

Met het gebruik van een dergelijke bevoegdheid dient zeer terughoudend te worden omgegaan. Het op voorhand voor alle, ook kleinere, wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur op grond van hoofdstuk IV van de Woningwet openen van deze mogelijkheid is daar niet mee in overeenstemming. Voorgesteld wordt om in artikel 61s de meest gebruikelijke wijze van betrekken van de Staten-Generaal bij ontwerp-AMvB's neer te leggen, een zogenoemde voorhang van vier weken (artikel I, onderdeel BH).

Bij een amendement van het Tweede-Kamerlid Monasch (Kamerstukken II 2011/2012, 32 769, nr. 104) zijn drie leden aan artikel XXII van het wetsvoorstel toegevoegd, met de bedoeling om het gedeelte van het wetsvoorstel die voorzien in de nakoming van de verplichtingen als gevolg van het EC-besluit van 15 december 2009 later in werking te kunnen laten treden dan het gedeelte van het wetsvoorstel dat daar geen betrekking op heeft. Door de volledige implementatie van genoemd EC-besluit op het daartoe geëigende niveau van een formele wet en een daarop gebaseerde AMvB komt er een einde aan de onzekerheid over de rol en de toelaatbaarheid van staatssteun in het stelsel van de Nederlandse toegelaten instellingen. Het functioneren van toegelaten instellingen zal dan niet meer vatbaar zijn voor klachten over verstoring van de concurrentieverhoudingen, met mogelijk verstrekkende gevolgen. Bovendien biedt het nieuwe Daeb-vrijstellingsbesluit van 20 december 2011 (zie hiervoor bij onderdeel e),

behalve dat het enkele nieuwe eisen bevat waaraan met deze novelle zal worden voldaan, voor Nederland de mogelijkheid om bepaalde aanpassingen in de regels over de Daeb zonder voorafgaande melding bij de EC door te voeren. Daarvoor is een volledige implementatie van dat besluit noodzakelijk. De tijdelijke regeling kan daar niet in voorzien.

Om bovenstaande redenen wordt voorgesteld de betrokken leden van artikel XXII te laten vervallen (artikel I, onderdeel CF).

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

*Zie artikel I, onderdeel AR, onder 1*

Voorgesteld wordt aan artikel 55, eerste lid, een zin 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. Dit houdt verband met de aanbeveling uit het advies van de commissie-Hoekstra (zie paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting) om te komen tot een benchmark voor bedrijfskosten en bedrijfsprestaties, zo mogelijk ook voor de waardering daarvan door stakeholders, mede op basis van de data van de met het financiële toezicht te belasten dienst.

Op dit moment werkt Aedes samen met andere partijen, waaronder het CFV, aan de ontwikkeling van een basis-benchmark (het Corporatie Benchmark Centrum) gebaseerd op de jaarlijks aan die dienst te verstrekken informatie. Hierdoor kunnen toegelaten instellingen en hun stakeholders de prestaties gericht vergelijken met die van relevante collega's. De regering acht het van belang dat de sector in eerste instantie zelf invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid. Voor het geval dat er sprake is van een te grote mate van vrijblijvendheid moeten nadere maatregelen mogelijk zijn. Met het oog daarop wordt voorgesteld om bij AMvB nadere regels te kunnen stellen.

#### **i. uitbreiding van het reglement inzake financiële risico's**

*Zie artikel I, onderdelen AS, derde lid, eerste zin, en AY, onder 5, 6, a, en 7, a*

Voorgesteld wordt te regelen, dat in het reglement waarin de toegelaten instelling dient op te nemen binnen welke grenzen de aan haar financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn ook een uiteenzetting dient te worden opgenomen over het beleid dat zij beoogt te voeren wanneer haar financiële continuïteit daadwerkelijk in gevaar komt of dreigt te komen (artikel I, onderdeel AS: wijziging artikel 55a, derde lid). Hiermee wordt beoogd het risico op het ontstaan van die laatstbedoelde situatie verder te verkleinen.

Voorts wordt, om te verzekeren dat bij elke toegelaten instelling een dergelijk reglement van toepassing is, een nieuw derde lid van artikel 61g voorgesteld waarin is bepaald dat een toezichthouder kan worden benoemd met de opdracht om een dergelijk reglement op te stellen. Uit de bepaling blijkt dat die toezichthouder zich bij zijn werkzaamheden aan dezelfde regels dient te houden als aan welke de toegelaten instelling zich zou hebben moeten houden als zij zelf een dergelijk reglement had opgesteld. Dat voorkomt dat deze interventie leidt tot een reglement waarin zaken zijn opgenomen, die de toegelaten instelling daarin niet had hoeven opnemen.

## **j. vereiste van financiële continuïteit bij fusies**

*Zie artikel I, onderdeel AH, onder 4*

In artikel 53 van het wetsvoorstel (via deze novelle te vernummeren tot artikel 48a) wordt een aanvulling van het vierde lid (in het wetsvoorstel het vijfde lid) voorgesteld, die inhoudt dat de minister een fusie niet goedkeurt als niet aannemelijk is dat de financiële continuïteit van de toegelaten instelling welke uit die fusie voortkomt niet voldoende is gewaarborgd (artikel I, onderdeel AH, onder 4). Dezelfde eis zal worden gesteld bij het aangaan van een nieuwe verbinding door een administratief gescheiden toegelaten instelling en bij een juridische scheiding. Verwezen wordt naar paragraaf 3, onderdeel d3, ad het voorgestelde artikel 51.

## **k. wijziging van het toepassingsbereik van de Mededingingswet**

*Zie artikel I, onderdelen S, onder b, AJ, onder 1, a en b, 2 en 4, a, AK, onder 3, c, en BN, onder 7, d*

In artikel 49, tweede lid, als opgenomen in het wetsvoorstel is bepaald dat artikel 25d van de Mededingingswet (MW) niet van toepassing is op toegelaten instellingen.

Daarmee is beoogd om de verplichting tot administratieve scheiding voor alle toegelaten instellingen van toepassing te laten zijn en niet alleen voor toegelaten instellingen met een omzet van meer dan € 40 mln.. Gebleken is dat dit leidt tot onduidelijkheid over het toezicht op de administratieve scheiding. Daar waar de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht uitoefent op de registratie van baten en lasten voor ondernemingen met een omzet van meer dan € 40 mln. werd de suggestie gewekt dat dit toezicht zich ook zou uitstrekken tot ondernemingen met een omzet van € 40 mln. of minder. Daarnaast gaan de voorstellen in het wetsvoorstel verder dan de eisen tot een gescheiden registratie van baten en lasten die volgens de MW is vereist. Het wetsvoorstel vereist immers een vermogensscheiding. Dit leidt tot onduidelijkheid over het toezicht op deze vermogensscheiding.

Met het wetsvoorstel is evenwel beoogd dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst toeziet op de naleving van de verplichting tot een administratieve scheiding en een vermogensscheiding. Om dat te verduidelijken wordt voorgesteld om artikel 49, tweede lid, door vier leden te vervangen, waardoor het toepassingsbereik van de MW ongewijzigd blijft, en artikel 49, eerste lid, eerste zin, te laten vervallen (artikel I, onderdeel AJ). Die vier nieuwe leden worden hieronder toegelicht.

Het voorgestelde nieuwe *tweede lid* regelt, dat de toegelaten instellingen waarop artikel 25d van de MW betrekking heeft verplicht zijn een administratieve scheiding door te voeren. Daartoe zijn die toegelaten instellingen aangeduid in de aanhef van dat lid door het daarin samenvoegen van de relevante elementen uit de onderdelen van artikel 25d van de MW. Daaruit blijkt dat het mede gaat om de toegelaten instellingen met een totale nettojaaromzet van minder dan € 40 mln.. Het slot van de aanhef van dat lid en de onderdelen a, b en c van dat lid zijn ontleend aan artikel 25b van de MW.

Het voorgestelde nieuwe *derde lid* is ontleend aan artikel 25b, tweede lid, van de Mededingingswet, en regelt de bewaarplicht die de "grote" toegelaten instellingen op grond van het laatstgenoemde artikellid ook hebben.



Het voorgestelde nieuwe *vierde lid* is ontleend aan artikel 25e van de MW. De bepaling is zowel op gegevens over de administratieve scheiding als op gegevens over de ingevolge artikel 49, eerste lid, verplichte vermogensscheiding van toepassing. Hieronder zijn de gegevens die zullen zijn vereist ingevolge de op grond van artikel 49 vast te stellen AMvB mede begrepen.

Het voorgestelde nieuwe *vijfde lid* is ontleend aan artikel 25d, derde lid, van de MW.

Dit stelsel maakt het mogelijk dat de minister een aanvullende rol in het markttoezicht vervult, wat betekent dat hij uit dien hoofde de eisen ten aanzien van het voorkomen van kruissubsidiëring beoordeelt en daarmee de marktconforme voorwaarden bij de totstandkoming van de scheiding bewaakt. In de bevoegdheden van de ACM komt geen wijziging. Waar nodig zullen de respectieve bevoegdheden helder worden afgebakend.

### **I. inperking verboden tot uitoefenen functies**

*Zie artikel I, onderdelen I, onder 2, b, en O, onder 2, b*

In deze novelle wordt een inperking voorgesteld op de gevallen waarin bepaalde functies niet mogen worden uitgeoefend. Deze houdt verband met het niet mogen uitoefenen van functies wegens bepaalde antecedenten. Via een amendement van het Tweede-Kamerlid Karabulut (Kamerstukken II 2011/2012, 32 679, nr. 69) is in de artikelen 25, (toenmalig) 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 de Financiële Autoriteit woningcorporaties. 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.

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

*Zie artikel I, onderdelen I, onder 3, en O, onder 4*

Met deze voorgestelde toevoegingen wordt het mogelijk gemaakt regels te geven over de geschiktheid van personen voor de functie van bestuurslid (artikel I, onderdeel I, onder 3: voorgesteld artikel 25, zesde lid) of van commissaris (artikel I, onderdeel O, 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 en de VTW zijn opgenomen verdienen de voorkeur boven regels vanwege de overheid.

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

*Zie artikel I, onderdelen E, onder 1, AH, onder 2, BP/art. IIIA, BU, BX, BY en CC*

*n1. inwerkingtreding Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*

Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden. Met die inwerkingtreding is de ACM in de plaats getreden van onder meer de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Dat betekent dat in artikel 48a (nieuw), derde lid, onderdeel c, de ACM genoemd zal moeten gaan worden. Artikel I, onderdeel AH, onder 2, voorziet daarin.

*n2. 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 tot wet verheven wetsvoorstel 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 tot wet verheven 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 BP). Genoemd artikel XI kan daarmee vervallen (artikel I, onderdeel BU).

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.

*n3. 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 BX).

*n4. 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 BY: 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 CC).

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

*Zie artikel I, onderdelen C, onder 5, 7 en 8, D, onder 1, b, en 2, I, onder 1, d, J, L, onder 1, a, en 4, O, onder 1, c en 3, P, onder 1, Q, onder 2, R, onder 1, U, W, Y, onder 1, tweede zin, AB, onder 1, a, AE, onder a, AG, onder 1, a, en 3, b, AH, eerste tekstblok en onder 1 en 5, AJ, onder 1, c, en 3, AK, onder 1, a, en 3, d, AM, AQ, onder a, AS, AY, onder 6, c, BM, BN, onder 1, 2, 3, 4, b en c, 6, a, b en d, 7, e, 8 en 10, BP/art. IIIB, BQ tot en met BT, BV, BW, BZ, CA, artt. XVA, onder a, en XVB, en CE, onder 1*

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 48a, eerste lid, opgenomen in artikel I, onderdeel AH, onder 1. De in artikel 53 van 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.

Het verkorten van de evaluatietermijn in artikel XXI (artikel I, onderdeel CE, onder 1) vloeit voort uit het akkoord met Aedes waarop in paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

Drs. S.A. Blok