



Huurderskoepel  
Arcade  
Berkenplein 100  
1112 CM Diemen

Tel: 020 6233628  
E: [info@hvarcade.nl](mailto:info@hvarcade.nl)  
W: [www.hvarcade.nl](http://www.hvarcade.nl)

Aan: De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De Heer H.M. de Jonge  
Van: Huurdersvereniging Arcade, Diemen  
Datum: 22 april 2024  
Betreft: Reactie internetconsultatie wijziging Btiv voor 7 onderwerpen

---

Geachte heer de Jonge,

Op 25 maart 2024 heeft u de wijziging Btiv voor 7 onderwerpen ter consultatie opengesteld.

Huurdersvereniging Arcade, die de belangen van 33000 huurders van Woonstichting Lieven de Key te Amsterdam vertegenwoordigt, maakt graag gebruik van deze gelegenheid om te reageren op met name de eerste wijziging, die erop ziet om middels een wijziging van artikel 12 Btiv de mogelijkheid van inbreng van vermogen van toegelaten instellingen in verbindingen als bedoeld in de artikelen 21 en 21a Woningwet te verruimen.

De toelichting van de minister wekt de indruk alsof het bij de voorgestelde tekstwijziging van artikel 12 Btiv slechts zou gaan om het wegnemen van knelpunten inzake de realisatie van woonwagens en woonwagenstandplaatsen en een nieuwe casuïstiek rondom de levering van duurzame energie aan woningen. Afgezien van het feit dat Arcade een overtuigende toelichting op voormelde knelpunten mist evenals de reden waarom een vergaande oprekking van artikel 12 Btiv noodzakelijk zou zijn, wijst Arcade erop dat de aanpassing zoals deze thans is voorgesteld en geformuleerd véél verder gaat en in werkelijkheid de mogelijkheid opent tot een onwenselijke verruiming van de mogelijkheid om vermogen van de (sociale) toegelaten instelling over te hevelen naar dochtervennootschappen, ook als het gaat om belangen van niet-DAEB activiteiten te dienen. In feite bevestigt de door Aedes ingediende zienswijze de door Arcade gevreesde toekomstige veel ruimere interpretatie door de toegelaten instellingen van de voorgestelde tekstwijziging van artikel 12 Btiv, waar Aedes specifiek bepleit de toelichting van de minister anders te formuleren en veel ruimer te lezen in de zin van een vermindering van de toetsing door de Autoriteit Woningcorporaties (Aw), waarbij Aedes specifiek aangeeft dat er *“daarnaast andere gevallen [bestaan] waarin het nodig kan zijn waarin de corporatie vermogen inbrengt in een verbonden organisatie”*.

Wat betreft die ‘andere gevallen’ zal Arcade met name ook wijzen op haar eigen ervaringen in de vorm van een procedure waarin recent door de afdeling rechtspraak van de Raad van State besluitvorming inzake een verbinding tussen Woonstichting Lieven de Key en haar dochtervennootschap Lieven de Stad BV opnieuw een toets aan het recht niet bleek te kunnen doorstaan.

De reactie van Arcade heeft de volgende opbouw:

1. Inleiding
2. Btiv wijziging §3.1 inbreng van vermogen in verbindingen, voorstel consultatie
3. Reactie Arcade op voorstel
4. Ingediende reactie Aedes
5. Vragen

## 1. Inleiding

Arcade is begin 2018 in bezwaar gegaan tegen de goedkeuring van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) met betrekking tot de hybride scheiding van Woonstichting Lieven de Key ter realisatie van de voorgeschreven scheiding tussen DAEB en niet-DAEB. Belangrijke redenen om in bezwaar te gaan, waren onder andere dat door middel van een constructie bestaande uit de (traditionele) rechtsfiguren van splitsing gevolgd door een verbinding als bedoeld in de artikelen 21 en 21a Woningwet door de wetgever in het leven geroepen voorschriften en waarborgen in het kader van de nieuw geïntroduceerde rechtsfiguur van de ‘juridische *scheiding*’ werden **omzeild**. Die bezwaren bestaan nog steeds volop en Arcade adviseert de raadplegers van deze internetconsultatie zich hier goed rekenschap van te geven. De bezwaren van Arcade waren meer concreet toegespitst dat er onvoldoende rekening gehouden was met de belangen van de huurders die opeens Lieven de Stad BV als verhuurder hadden, het feit dat er een substantiële vastgoedportefeuille in een nieuwe verbinding was ondergebracht en dat daarmee dat vermogen niet meer onder de reikwijdte van artikel 42 lid 2 van de Woningwet valt. Een verbonden onderneming kan in tegenstelling tot een toegelaten instelling niet verplicht worden om met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van de woonvisie van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is.

Een hybride scheiding was volgens de Aw een combinatie van een administratieve scheiding (artikelen 48A, 49 en 50 Woningwet) en een juridische scheiding (artikelen 50A, 50B, 50C Woningwet). De hybride scheidingsvorm kent echter geen wettelijke grondslag, maar betreft een constructie van een administratieve scheiding en een juridische splitsing als bedoeld in art 53 lid 6 Woningwet (jaar 2017). Artikel 53 Woningwet regelt de fusie en splitsing, een juridische figuur die geen relatie heeft met de verplichte vastgoedscheiding zoals in 2009 is opgedragen door de Europese Commissie.<sup>1</sup> Huurdersorganisaties hebben sinds 1 juni 2015 een instemmingsrecht bij fusies en splitsingen.

Door de zeer complex gemaakte scheidingsoperatie - waarvoor in de eigen analyse van de juristen van de toegelaten instelling (in casu Woonstichting Lieven de Key) een toets en verlof voor de rechtsfiguur van de ‘vervreemding’ vereist waren die evenwel ook werd omzeild – is naar het oordeel van Arcade het risico op ongewenste weglek van het maatschappelijk vermogen van de toegelaten instelling op een niet aanvaardbare wijze vergroot. Dat risico op nog extra ongewenste weglek wordt met de thans door de minister voorgestelde verruiming van artikel 12 Btiv nog verder vergroot.

Arcade herhaalt dat Huurdersorganisaties in 2015 een instemmingsrecht hebben gekregen voor wat betreft fusies en splitsingen. De tegenmacht en tegenkracht van huurdersorganisaties is op advies van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties in de Woningwet verankerd.<sup>2</sup> De Aw die het scheidingsvoorstel van Lieven de Key heeft goedgekeurd, was van mening dat aan het instemmingsrecht van Arcade voorbij mocht worden gegaan. Arcade is in 2019 door de Rechtbank Amsterdam in het gelijk gesteld.<sup>3</sup> Tot twee keer toe, op 30 juni 2021 en op 13 maart 2024, heeft ook de Raad van State geoordeeld dat Arcade een instemmingsrecht heeft.<sup>4</sup> De Aw moet (namens de minister) een nieuw besluit nemen.

Het nu voorliggende voorstel om het Btiv zodanig te wijzigen dat inbreng van vermogen in verbindingen versoepeld wordt, lijkt zoals al gezegd op het eerste gezicht niet ingrijpend, maar zet dus de deur in het voorstel van de minister veel verder dan op slechts een kier open. Aedes heeft op 19 april jl. een reactie gestuurd waarin in feite de door de minister voorgestelde wijziging van de tekst van artikel 12 Btiv wordt omhelsd, en vraagt om de toelichting daar beter op aan te passen door een restrictieve zin te schrappen. Arcade wijst erop dat het de ruime nieuw voorgestelde tekst van artikel 12 Btiv is die juridisch geldt en niet de toelichting. Zelfs als het verzoek van Aedes om de toelichting aan te passen niet gehonoreerd wordt, blijft staan dat de toelichting weinig duidelijk verschaft. De toelichting beperkt zich tot slechts twee voorbeelden, maar houdt tegelijkertijd de mogelijkheid open dat er

<sup>1</sup> Besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 (C(2009)9963, PbEU 2010, C 31)

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2024:1068, r.o. 12.2

<sup>3</sup> ECLI:NL:RBAMS:2019:10178

<sup>4</sup> ECLI:NL:RVS:2021:1404; ECLI:NL:RVS:2024:1068

gelijksoortige commerciële activiteiten toch onder de ontheffing kunnen vallen. Daarom zou het naar de mening van Arcade om deze reden, en de hierna volgende redenen, passender zijn om het voorstel tot wijziging van artikel 12 Btiv geheel in te trekken.

Een andere uitkomst van de consultatie zal ertoe leiden dat niet alleen de invloed van huurdersorganisaties wordt aangetast, maar ook die van gemeenten en ook de Aw zelf. Arcade is bezorgd dat het instemmingsrecht van huurdersorganisaties bij de oprichting van een verbinding door voortschrijdende verruiming van artikel 12 Btiv, een papieren tijger dreigt te worden. Hierbij is ook van belang dat de inbreng van vermogen in een verbinding wordt losgekoppeld van de verplichting om een nieuwe verbinding op te richten.

## 2. Btiv wijziging § 3.1 inbreng van vermogen in verbindingen

Artikel 12 Btiv wordt in het voorstel als volgt uitgebreid:

*“Onze Minister kan ontheffing als bedoeld 21a, derde lid, van de wet verlenen indien d:  
naar zijn oordeel:  
i. voldoende gewaarborgd is dat het te verschaffen vermogen is bestemd voor diensten van algemeen economisch belang, als bedoeld in artikel 47, eerste lid, van de wet, of het belang van de volkshuisvesting daarmee voldoende is gediend, en  
ii. de financiële continuïteit van de toegelaten instelling gewaarborgd blijft.”*

In de toelichting valt te lezen dat de Aw op dit moment nauwelijks ruimte heeft om een ontheffing te verlenen voor inbreng van vermogen in een verbinding, ook als dat vanuit volkshuisvestelijk oogpunt wel gewenst is. Zonder ontheffing kunnen (samenwerkende) toegelaten instellingen gewenste activiteiten niet realiseren doordat tussentijds geen vermogen mag worden ingebracht in de verbinding. Dat staat belangrijke en noodzakelijke volkshuisvestelijke investeringen in de weg. Concreet gaat het onder meer om de casuïstiek rondom de realisatie van woonwagens en woonwagenstandplaatsen en casuïstiek rondom de levering van duurzame energie aan woningen. Aldus de minister, die zo heeft Arcade al aangegeven, deze punten naar haar oordeel onvoldoende heeft toegelicht.

Arcade wijst er wat dat betreft ook op dat de minister het in de zojuist aangehaalde zin heeft over *‘(samenwerkende) toegelaten instellingen’* die kennelijk door niet-aanpassing van artikel 12 Btiv niet voldoende activiteiten zouden kunnen realiseren, terwijl de voorgestelde aanpassing van artikel 12 Btiv in het geheel niet ziet op toegelaten instellingen met wie samengewerkt wordt, maar op een dochteronderneming. Ook wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijkheid van samenwerkingsvennootschappen door de toegelaten instellingen. Ook zo gezien is de voorgestelde wijziging niet deugdelijk onderbouwd.

De Aw kan in concrete gevallen een ontheffing verlenen op basis van een toets aan de gestelde criteria. In dit geval toetst de Aw of het in te brengen vermogen bestemd is voor de doelgroep en werkzaamheden die de Woningwet in artikel 47 op het oog heeft bij diensten van algemeen economisch belang. In de gevallen waarbij dit niet (of niet geheel) het geval is, wordt gezien of een ontheffing om tussentijds vermogen in te brengen in een verbinding toch kan worden verleend vanwege het belang van de volkshuisvesting, zoals bijvoorbeeld in het kader van de levering van duurzame energie aan woningen. Op basis van de criteria zoals opgenomen in het derde lid van artikel 12 van het Btiv zal de Aw voor een individuele aanvraag voor een ontheffing maatwerk kunnen leveren.

### 3. Reactie Arcade op voorstel

Dat vermogen slechts bij oprichting van de verbinding ingebracht kan worden, is een beoogd doel van de Woningwet. Dat blijkt uit de memorie van toelichting van de Veegwet wonen<sup>5</sup>:

*Onderdeel E*

Artikel 21a, eerste lid, ziet op de financiering door een toegelaten instelling van een met haar verbonden onderneming. Beoogd is dat dergelijke financiering alleen is toegestaan bij de oprichting van een dergelijke onderneming. De huidige formulering wekt de indruk dat een toegelaten instelling een met haar verbonden onderneming ook na haar oprichting rechtmatig vermogen in de vorm van aandelenkapitaal kan verschaffen. Dit is niet beoogd. Met de voorgestelde wijziging wordt dit uitdrukkelijk uitgesloten.

Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat de bepaling alleen ziet op het verschaffen van vermogen en niet op het voldoen aan een betalingsverplichting.

Hoe belangrijk het beoogde doel van de Woningwet is in relatie tot het Btiv, blijkt onder meer uit de uitspraak van Rechtbank Amsterdam van 14 november 2019.<sup>6</sup>

De rechtbank stelde in r.o. 8.2 van de uitspraak vast dat de Btiv een algemene maatregel van bestuur is, waarin de wettelijke regels van de Woningwet nader worden uitgewerkt. Dat wil zeggen dat de regels zoals opgenomen in de Btiv hun grondslag moeten vinden in de Woningwet. Nu uit artikel 21a van de wet duidelijk blijkt dat de wetgever beoogd heeft financieringen van verbonden ondernemingen uitsluitend is toe te staan bij oprichting en met de Veegwet uitdrukkelijk heeft uitgesloten dat dit ook na oprichting zou kunnen, is het evident dat met de voorgestelde verruiming van de Btiv tegen het beoogde doel van de wet wordt ingegaan.

Dit gegeven is voor huurdersorganisaties van groot belang omdat zij instemmingsrecht hebben bij de oprichting van een verbinding, zie artikel 21 Woningwet, en daarmee invloed kunnen uitoefenen wat er met het vermogen gedaan wordt. Aan dit wettelijke uitgangspunt wordt thans op het niveau van lagere regelgeving evenzeer ten onrechte voorbijgegaan.

Herhaald wordt dat de voorgestelde tekst voor artikel 12 sub d Btiv een grotere reikwijdte heeft dan in de toelichting wordt beoogd en dat waar de tekst ruim kan worden opgevat deze juridisch boven de toelichting staat.

Voorts wordt opgemerkt dat de bestemming van het vermogen in de visie van de minister kennelijk om DAEB-vermogen gaat, hetgeen moeilijk navolgbaar is omdat het vermogen na overdracht aan verbindingen c.q. BV 's nu juist niet-DAEB is. Op deze vermogens kan op dit moment door de gemeente niet volkshuisvestelijk gestuurd worden ex artikel 42 lid 2 Woningwet. En de verbindingen hebben een grote vrijheid om wat ingebracht is voor een kennelijk legitiem doel, op enig moment voor een ander doel in te zetten dat niet beoogd is. M.a.w. de minister kan voor DAEB activiteiten hooguit sturen op het moment van inbreng van vermogen, maar heeft geen instrumenten om te voorkomen dat DAEB vermogen in verbindingen op enig moment voor niet-DAEB/ commerciële doeleinden wordt aangewend. Dit is weglekken van maatschappelijk vermogen, hetgeen per definitie in strijd met het al eerder genoemde besluit van de Europese commissie uit 2009 en ook in die zin lijkt het thans gedane voorstel tot aanpassing van artikel 12 Btiv onvoldoende doordacht.

Dat de tekst erg ruim kan worden opgevat, blijkt vooral uit het tweede deel van de tekst, nl. dat het vermogen ook 'in het belang van de volkshuisvesting' kan worden ingebracht. Uit de tekst blijkt niet dat dit beperkt blijft tot DAEB activiteiten nog afgezien van het feit dat 'het belang van de volkshuisvesting' geen definitie kent in de Woningwet. In de praktijk constateert Arcade dat het werkzaam zijn 'in het belang van de volkshuisvesting' nogal eens vereenzelvigd wordt met artikel 45 Woningwet, dat evenwel het werkterrein afbakt tot het 'gebied van de volkshuisvesting'. Zowel toegelaten instellingen als verbindingen zijn verplicht om werkzaam te zijn op het gebied

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34468, nr. 3, p.7.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RBAMS:2019:10178

van de volkshuisvesting. Arcade is van mening dat de werkzaamheden in de verbindingen in het beste geval niet in strijd zijn met hetgeen de driehoek gemeente, toegelaten instellingen en huurdersorganisaties met elkaar afspreken. Echter, niets staat in de weg, behoudens artikel 45 Woningwet, om in de verbinding het bedrijfsbelang voorop te stellen.

Het is daarom aan te bevelen dat de minister in het algemeen meer helderheid verschaft over het begrip 'belang van de volkshuisvesting'. En dat hij aangeeft in welke gevallen m.b.t. de inbreng van vermogen in een verbinding concreet sprake is van dat het belang van de volkshuisvesting voldoende gediend is. Ook het begrip 'voldoende' dient daarbij meer geconcretiseerd te worden dan nu het geval is. Betreft dat een percentage van het vermogen of een minimale termijn waarbinnen het belang van de volkshuisvesting gediend moet worden? Arcade zou ook hier graag een toelichting op krijgen.

Dat er door de gemeente via prestatieafspraken niet gestuurd kan worden op het volkshuisvestelijke vermogen dat in verbindingen is ondergebracht, is naar de mening van Arcade niet alleen een omissie in de Woningwet maar ook een gegeven waarmee rekening dient te worden gehouden zolang de omissie niet is hersteld. Zelfs op een indirecte bijdrage wordt niet gestuurd, zie het rapport van Ortec van 6 september 2023, Financiële toets op het bod op de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting. Hierin staat op pagina 9: *"Voor deze analyse is gekeken naar de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak binnen de toegelaten instelling. Eventuele verbindingen (of commerciële dochter BV's) zijn niet meegenomen in deze analyse."*<sup>7</sup>

Er wordt door Arcade op gewezen dat de nog steeds lopende procedure over de door Lieven de Key nagestreefde 'hybride scheiding' naar haar oordeel inmiddels meer dan voldoende duidelijk heeft gemaakt dat het onverstandig is om op een nóg verdergaande wijze te 'morrelen' aan de figuur van de overheveling van vermogen van de toegelaten instelling aan een verbonden dochtervennootschap op de wijze als thans voorgesteld en dat om die reden zeker in de context van het regelen van een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB van een uitbreiding van de mogelijkheid om vermogen over te hevelen geen sprake mag zijn.

Als de minister ondanks de strijdigheid met het EC besluit in 2009, het risico op weglekken van maatschappelijk vermogen en het niet kunnen sturen door de gemeente op het vermogen in verbindingen toch wijziging van artikel 12 Btiv als beoogd wil doorzetten, dan adviseert Arcade om de doelstellingen nauwkeuriger in de Btiv tekst op te nemen en te beperken tot de genoemde voorbeelden van woonwagens(standplaatsen) en de levering van duurzame energie aan woningen.

Ook kan gedacht worden aan het labelen van het ingebrachte vermogen, zodat gegarandeerd wordt dat dit vermogen uitsluitend aangewend kan worden voor het doel waarvoor de Aw ontheffing heeft verleend en waarbij de verplichting geldt dat niet voor het doel aangewende gelden terugvloeien naar de toegelaten instelling.

Bovendien rijst de vraag in hoeverre het Btiv de aangewezen weg is om het probleem van niet rendabele investeringen in duurzame levering van energie bij sociale huurwoningen te regelen. De problematiek van onroerende aanhorigheden, zoals WKO-installaties, dient volgens de Hoge Raad door de wetgever te worden opgelost en niet via een amvb, waarbij de Aw de bevoegdheid krijgt ontheffingen te verlenen op basis van een open norm.<sup>8</sup>

Liever ziet Arcade dat er naar oplossingen wordt gezocht die minder verstrekkend zijn, waar sturing op kan blijven door de gemeente, geen sprake is van weglekken van maatschappelijk vermogen en dat in de toekomst als de wereld er weer anders uitziet, het vermogen weer ingezet kan worden voor DAEB activiteiten in de toegelaten instelling die op dat moment nodig zijn.

Een andere oplossingsrichting kan gezocht worden door artikel 42 van de Woningwet ook van toepassing te laten zijn op de verbonden ondernemingen, desnoods via een constructie van gelabeld ingebracht vermogen. Dat heeft als voordeel dat de gemeente op het volledige vermogen van toegelaten instellingen kan sturen.

<sup>7</sup> <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/13755147/1#search=%22ortec%22>

<sup>8</sup> ECI:NL:HR2022:61

## 4. Ingediende reactie Aedes

Aedes stelt in haar reactie ten aanzien van de inbreng van vermogen in verbindingen voor om de twee voorbeelden in de toelichting die niet voor ontheffing in aanmerking komen, bedrijfsonroerend goed en middenhuur, te schrappen. Dit toont al aan dat de huidige tekst gebruikt kan worden voor vermogensoverheveling voor alle gewenste doeleinden. Een restrictie zoals in twee voorbeelden in de toelichting genoemd is derhalve volstrekt onvoldoende. Dit pleit des te meer voor het omschrijven van de doeleinden in de tekst, waarvoor de Aw wel ontheffing kan geven, in plaats van een onduidelijke tekst, die in strijd is met de bedoeling van de wet, zoals hierboven uiteengezet.

## 5. Vragen

Hoewel duidelijk is dat Arcade van mening is dat deze wijziging niet ingevoerd kan worden, wegens strijd met hogere regelgeving, stelt Arcade naast principiële vragen toch enige vragen (vanaf vraag 6) die van belang zijn in het geval de minister niettemin vasthoudt aan zijn voorstel.

- 1.a. Is de minister het met Arcade eens dat het Btiv zijn grondslag dient te vinden in de Woningwet, en specifiek voor dit geval, in artikel 21a Woningwet?
- 1.b. Erkent u dat voor de door u gewenste aanpassing van het Btiv, een wijziging van de Woningwet nodig is?
2. Beamt u dat de Veegwet uitdrukkelijk heeft uitgesloten dat vermogensoverheveling na oprichting van een verbinding is toegestaan?
3. Erkent u dat met deze voorgestelde wijziging van het Btiv, het instemmingsrecht van huurdersorganisaties wordt uitgehold?
4. Waarom biedt de tekst van het voorstel ongelimiteerde mogelijkheden voor het verschaffen van DAEB-vermogen aan verbindingen?
5. Erkent u dat iedere inbreng van DAEB-vermogen in verbindingen per definitie in strijd met het besluit van de Europese commissie uit 2009 is?
6. Hoe definieert u het begrip ‘in het belang van de volkshuisvesting’?
7. Kunt u uitleggen wat het begrip ‘voldoende’ in het belang van de volkshuisvesting is. Betreft dit een percentage van het vermogen en/of moet gedacht worden aan een minimale termijn waarbinnen het belang van de volkshuisvesting gediend moet worden?
8. Bent u bereid de reikwijdte van de voorgestelde wijziging te beperken tot realisatie van woonwagens en standplaatsen en levering van duurzame energie aan woningen?
- 9.a. Vindt u ook niet dat ook verbindingen met haar werkzaamheden naar redelijkheid behoren bij te dragen aan de uitvoering van de woonvisie van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn?
- 9.b. En geldt dit niet des te meer voor het ingebrachte DAEB-vermogen?
10. Kunt u verklaren waarom u in uw Kamerbrief van 23 oktober 2023 over de herhaalmeting Woonwagenstandplaatsen in Nederland<sup>9</sup> en in de toelichting spreekt over “zonder ontheffing kunnen (samenwerkende) toegelaten instellingen gewenste activiteiten niet realiseren”, terwijl het voorstel ziet op verbindingen en eventuele mogelijkheden via een samenwerkingsvennootschap niet worden genoemd?

Met vriendelijke groeten,

Helmie Bijleveld, voorzitter

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32847, nr. 1107, p.2.