

Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet (consultatieversie)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding.....	3
3. Inhoud van het wetsvoorstel	4
3.1 Algemene bepalingen.....	5
3.1.1 Fusies.....	5
3.1.2 Het aangaan van verbindingen.....	8
3.2 Governance	10
3.2.1 Geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets voor bestuurders en commissarissen.....	10
3.2.2 Tijdelijke benoemingen	11
3.2.3 Onverenigbaarheden met de functie van bestuurder of commissaris	11
3.2.4 Positie van de algemene ledenvergadering (ALV) bij verenigingen.....	13
3.3 Lokale driehoek.....	13
3.3.1 Prestatieafspraken	14
3.3.2 Geschilbeslechting.....	15
3.4 Werkdomein	16
3.4.1 Diensten aan bewoners.....	16
3.4.2 Verduurzaming	17
3.4.3 Leefbaarheid	18
3.4.4 Faciliteren van huurdersorganisaties.....	19
3.4.5 Werkzaamheden voor derden	19
3.4.6 Verkoop onder voorwaarden.....	20
3.4.7 Passend toewijzen.....	21
3.4.8 Huurders van maatschappelijk onroerend goed (MOG)	21
3.5 Overige voorgestelde wijzigingen	22
3.5.1 Wijzigingen ten aanzien van zienswijzen	22
3.5.2 Oordeel toezichthouder over jaarstukken	22
3.5.3 Klachtenreglement	22
3.5.4 Vereenvoudigingen ten aanzien van visitaties	22
3.5.5 Governancebepalingen WSW	23
3.5.6 Experimenteerartikel	23
3.5.8 Betrekken volkshuisvestelijk belang bij het nemen van besluiten door de toezichthouder ...	24

4.	Verhouding tot het hoger recht.....	25
5.	Uitvoering, toezicht en handhaving	25
6.	Gevolgen voor burgers en bedrijven.....	25
7.	Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk	25
8.	Consultatie	25
9.	Inwerkingtreding	25
II.	ARTIKELSGEWIJS	25

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Woningwet (hierna: de Wet) ter verbetering van de werking, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid ervan door meer mogelijkheden te geven voor lokaal maatwerk, ruimte te geven voor meer risicogericht toezicht en de administratieve lasten te beperken. Om dit te bereiken worden detailregels en uitvoeringsvoorschriften geschrapt, wordt de stapeling van dubbele waarborgen weggenomen, en worden regels vereenvoudigd en verduidelijkt. De voorgestelde wijzigingen komen voort uit de evaluatie van de in 2015 herziene Woningwet,¹ het rapport van de commissie Van Bochove² in opdracht van Aedes en de aanbevelingen van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW).³

Het wetsvoorstel draagt bij aan de doelstellingen die de regering heeft voor de woningmarkt. Daarbij wordt ingezet op zowel het aanbod van voldoende woningen als op de betaalbaarheid van woningen. Het gaat om prettig wonen in elke levensfase in een woning die qua grootte, prijs, locatie en omgeving aansluit op de woonwensen. Het gaat erom dat iedereen in Nederland moet kunnen wonen voor een eerlijke prijs, in een fijne, veilige en leefbare omgeving met de benodigde voorzieningen.⁴ Het voorliggende wetsvoorstel gaat in op de werkzaamheden van toegelaten instellingen en het toezicht daarop. Toegelaten instellingen spelen sinds jaar en dag een belangrijke rol in het aanbieden van betaalbare huurwoningen voor huishoudens met een lager inkomen en het bijdragen aan prettig leefbare wijken daar waar hun woningen staan. Het voorstel moet daarom in samenhang gezien worden met de bovengenoemde maatregelen op het gebied van de betaalbaarheid.

De betaalbaarheid wordt in de gereguleerde huursector geborgd doordat per 1 januari 2020 de Wet op de huurtoeslag is gewijzigd en de maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag zijn vervallen. Hierdoor wordt de huurtoeslag meer geleidelijk en over een langer inkomenstraject afgebouwd. Met deze wijziging is de situatie verdwenen waarin bij een beperkte stijging van het inkomen ineens de volledige huurtoeslag vervalt, met veelal grote terugvorderingen tot gevolg. Hierdoor hebben naar schatting circa 115.000 huishoudens in een huurwoning met een inkomen iets boven de maximale inkomensgrenzen de mogelijkheid gekregen huurtoeslag aan te vragen.

Het wetsvoorstel dat de maximale huursomstijging voor toegelaten instellingen conform de afspraken uit het Sociaal Huurakkoord wijzigt, is op 11 juli 2019 ingediend.⁵ De maximale huursomstijging wordt

¹ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470 en bijlage 874411

²<https://www.aedes.nl/artikelen/corporatiestelsel/woningwet-in-de-praktijk/evaluatie-woningwet-geef-gemeenten-huurders-en-corporaties-meer-ruimte-voor-lokaal-woonbeleid.html>

³<https://www.aedes.nl/artikelen/corporatiestelsel/woningwet-in-de-praktijk/evaluatie-woningwet-geef-gemeenten-huurders-en-corporaties-meer-ruimte-voor-lokaal-woonbeleid.html>

⁴ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 578

⁵ Kamerstukken 2019/2020, 35 254, nr. 2

vastgesteld op inflatievolgend, dit draagt bij aan de betaalbaarheid voor zittende huurders. Daarnaast krijgen toegelaten instellingen lokaal de ruimte om met gemeenten en huurdersorganisaties een hogere huursomstijging af te spreken als dit nodig is voor investeringen.

Het wetsvoorstel Huur- en inkomensgrenzen bevat een aantal maatregelen voor een betere verdeling van betaalbare huurwoningen in de bestaande voorraad.⁶ Dit voorstel regelt de differentiatie van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudentype, de mogelijkheid om een passendere huur te vragen van huurders met hoge (midden)inkomens in sociale huurwoningen en de mogelijkheid van tijdelijke huurkorting voor bijvoorbeeld huurders die qua inkomen recht hebben op huurtoeslag, maar een huur hebben boven de toepasselijke aftoppingsgrens. Dit wetsvoorstel bevat daarnaast een maatregel om meer lokaal maatwerk mogelijk te maken met de vrije toewijzingsruimte. Toegelaten instellingen, gemeenten en huurdersorganisaties kunnen gezamenlijk beleid hiervoor maken.

2. Aanleiding

Op grond van artikel XXI van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting is de herziene Woningwet geëvalueerd op de doeltreffendheid en effecten van de genomen maatregelen. Hoofddoelen van de herziening waren (1) het definiëren van de taken die toegelaten instellingen met staatssteun mogen uitvoeren, (2) beschermen van het maatschappelijk bestemd vermogen, (3) marktverstoring voorkomen bij activiteiten die niet met staatssteun mogen worden uitgevoerd, (4) het versterken van de positie van gemeenten en huurdersorganisaties, (5) het verbeteren van het intern toezicht en (6) een basis bieden aan de wooncoöperatie. In de evaluatie is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de wet in relatie tot de verwachte opgaven voor toegelaten instellingen, alsmede het functioneren van het extern toezicht en de inrichting van de saneringsfunctie. Het evaluatietraject is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN), de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN), de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Het Verslag van deze evaluatie is op 22 februari 2019 aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.⁷

Uit de evaluatie is op te maken dat de herziene Woningwet over het algemeen de goede ontwikkelingen heeft gestimuleerd en heeft bijgedragen aan het voorkomen van nieuwe misstanden in de sector. Ook in de ervaring van betrokken partijen leveren de meeste maatregelen een bijdrage aan de doelen die de herziene Woningwet stelde. Op basis van de evaluatie kan daarom geconcludeerd worden dat de herziene Woningwet haar hoofddoelen weet te bereiken en de ingezette koers gehandhaafd kan blijven. Ook toegelaten instellingen, huurdersorganisaties en gemeenten pleitten hier ook voor in de evaluatie; gezien de energie die het de sector de afgelopen jaren heeft gekost om nieuwe regelgeving te implementeren zou een nieuwe ingrijpende wetwijziging ten koste gaan van de aandacht voor de volkshuisvesting. De regering acht grote stelselwijzigingen om die redenen nodig noch wenselijk.

Dit betekent echter niet dat de herziene Woningwet op alle onderdelen goed functioneert en geen aanpassingen in regelgeving nodig zijn. Op verschillende onderdelen van de wet worden in de praktijk ongewenste of onbedoelde neveneffecten ervaren of bestaan onduidelijkheden, die toegelaten instellingen kunnen belemmeren in het uitvoeren van hun taken. Daarnaast is een hoge mate van detaillering in regelgeving ontstaan in reactie op eerdere misstanden, met de bedoeling om uitzonderingen op de hoofdregel te maken of vanuit de roep van de sector om zo duidelijk mogelijke voorschriften. Dit heeft mede bijgedragen aan sterk gestegen administratieve lasten. Verder vinden continue ontwikkelingen plaats op de woningmarkt en aanpalende beleidsterreinen, die invloed hebben op het werk van toegelaten instellingen.

⁶ Tzt Kamerstuk wetsvoorstel huur en inkomensgrenzen

⁷ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470 en bijlage 874411

Toegelaten instellingen spelen een vitale rol in de volkshuisvesting. Het belang van betaalbare woningen voor lagere inkomens in prettige wijken blijft onverminderd groot. Dit vraagt om goed werkende, uitvoerbare, toekomstbestendige regelgeving. De regering wil meer mogelijkheden bieden om lokaal maatwerk toe te passen, ruimte geven voor meer risicogericht toezicht en de administratieve lasten beperken. Dit kan door detailregels en uitvoeringsvoorschriften in de Woningwet en onderliggende regelgeving te schrappen, de stapeling aan dubbele waarborgen weg te nemen, en regels te vereenvoudigen en verduidelijken.

Detailregels bieden duidelijkheid, maar passen vaak net niet goed op de lokale situatie waarin een toegelaten instelling werkt. Door onnodige en onwenselijke detailregels weg te nemen, worden de op wetsniveau vastgelegde uitgangspunten leidend. Dit voorkomt dat er alleen aandacht is voor de regels zelf en niet meer voor de bedoeling ervan. Het geeft de toezichthouder daarnaast meer ruimte om risicogericht toezicht te houden en om de lokale context en het volkshuisvestelijk belang mee te wegen. Dat is in lijn met de ontwikkeling die de toezichthouder reeds heeft ingezet⁸ en aansluitend op de aanbevelingen van het adviesrapport "In regels kun je niet wonen", dat onderdeel was van de evaluatie van de herziene Woningwet.⁹ Om in de toekomst toezicht te kunnen houden aan de hand van wettelijke principes in plaats van ver uitgewerkte normen, werkt de toezichthouder aan het ontwikkelen van toezichtskaders die bij toepassing in de praktijk de consistentie borgen. De lokale partijen krijgen meer mogelijkheden om een bij hun specifieke context passende uitvoering aan de wet te geven, zonder dat daarmee de bestaande waarborgen verloren gaan. Voorkomen moet immers worden dat misstanden kunnen ontstaan, onverantwoorde risico's worden gelopen voor de opgedragen Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) of activiteiten worden opgepakt die primair de taak van andere (semi-)publieke partijen en maatschappelijke instellingen zijn (zoals zwembaden, universiteitsgebouwen, ziekenhuizen, bruggen en tunnels). Voor het toezicht op de naleving van de wet is de Autoriteit woningcorporaties (Aw) aangewezen. Zij is namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemandateerd om onafhankelijk toezicht te houden.

Voor de totstandkoming van dit voorstel is uitgebreid overlegd met Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Ook zijn gesprekken gevoerd met bestuurders en medewerkers van diverse toegelaten instellingen van verschillende omvang en vanuit verschillende gebieden en regio's. Daarnaast zijn ook de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN), de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN), en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) betrokken. Dit betekent uiteraard niet dat elk van deze organisaties zich volledig schaaft achter elk van de gemaakte beleidskeuzes die zijn gemaakt. Wel is hiermee beoogd om binnen de aangekondigde beleidsvoornemens te komen tot een in de praktijk zo goed werkbaar mogelijk voorstel.

De beweging naar meer op principes ingerichte regelgeving zal niet alleen juridisch gestalte krijgen. Uit de evaluatie bleek dat de ruimte die de regels al bieden nog niet altijd door lokale partijen gebruikt worden. Om het lokale samenspel door te ontwikkelen en het gebruik van de bestaande ruimte in de regels te stimuleren wordt er ook samen met de stakeholders ingezet op betere en meer gerichte informatievoorziening, communicatie en praktijkontwikkeling. Samen met koepelorganisaties is daarom een communicatie- en informatietraject gestart om de bestaande mogelijkheden in de wet toe te lichten en de samenwerking tussen gemeenten, huurdersorganisaties en toegelaten instellingen, met name op het sociale domein, te bevorderen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen van de Woningwet thematisch toegelicht. De eerste paragrafen gaan in op grotere onderwerpen met beleidsmatige consequenties. Het gaat achtereenvolgens om de inrichting van de organisatie van de toegelaten instelling, governance van

⁸ Kamerstukken 2019/2020, 32 847, nr. 582

⁹ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470 – bijlage 874485

toegelaten instellingen, de samenwerking tussen toegelaten instellingen met gemeenten en huurdersorganisaties (de zogenoemde lokale driehoek) en het werkdomein. Vervolgens zijn in een aparte paragraaf met 'overige voorgestelde wijzigingen' de wijzigingen opgenomen die niet tot een van deze onderwerpen behoren. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om meerdere technische wijzigingen door te voeren, waarop enkel in de artikelsgewijze toelichting is ingegaan.

3.1 Algemene bepalingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzigingen ten aanzien van het door de toegelaten instelling aangaan van verbindingen en fusies met andere rechtspersonen. Van een fusie is sprake wanneer een toegelaten instelling samengaat met een andere rechtspersoon om samen één rechtspersoon te vormen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer twee toegelaten instellingen samen verder gaan als één. Bij het aangaan van een verbinding is de toegelaten instelling aan een andere rechtspersoon elkaar verbonden door bijvoorbeeld het houden van aandelen in die rechtspersoon, een lidmaatschap of het delen van een bestuurder. Het gaat bijvoorbeeld om een BV die de toegelaten instelling opricht voor projectontwikkeling, of het gezamenlijk met andere toegelaten instellingen besturen van een rechtspersoon die een digitaal woonruimteverdeelsysteem ontwikkelt en beheert.

De evaluatie van de herziene Woningwet heeft duidelijk gemaakt dat op het gebied van fusies en verbindingen winst te behalen valt in het vereenvoudigen van de wetgeving. Gebleken is dat niet alle wettelijk verplichte procedurestappen voor alle fusies en het aangaan van verbindingen toegevoegde waarde hebben. In die gevallen wordt de goedkeuring geschrapt of de goedkeuringsprocedure vereenvoudigd. Hierdoor worden de administratieve lasten verlaagd en wordt het voor toegelaten instellingen makkelijker om een structuur met verschillende verbindingen te vereenvoudigen. Daarnaast vinden enkele wijzigingen plaats ten aanzien van het aangaan van verbindingen. Hieronder wordt per onderdeel toegelicht hoe de regering dit voornemens is te doen.

3.1.1 Fusies

Van een fusie is sprake wanneer twee rechtspersonen samen verdergaan in één rechtspersoon. De regels voor fusies in artikel 53 van de Woningwet en onderliggende regelgeving, hebben tot doel ervoor te zorgen dat een fusie bijdraagt aan het beter bereiken van maatschappelijke doelstellingen door de toegelaten instelling. Een fusie van een toegelaten instelling met een andere rechtspersoon heeft gevolgen voor de financiële positie van de toegelaten instelling. Wanneer een fusieverzoek bij de toezichthouder wordt ingediend, zal daarom altijd gekeken worden naar de effecten op de financiële continuïteit van de toegelaten instelling. Daarnaast kunnen bepaalde fusies grote volkshuisvestelijke gevolgen hebben, in het bijzonder wanneer de andere rechtspersoon eveneens een toegelaten instelling is. In dergelijke gevallen is het van belang dat die gevolgen in kaart worden gebracht en dat voor de fusie draagvlak bestaat onder gemeenten en huurdersorganisaties, mede omdat de effecten van een fusie dikwijls pas na jaren zichtbaar zijn en een fusie niet eenvoudig terug te draaien is.

Niet bij alle fusies is er echter sprake van grote volkshuisvestelijke gevolgen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een toegelaten instelling fuseert met een dochteronderneming of een verbonden onderneming. Daarnaast zijn er situaties waarin een goedkeuringsprocedure in het geheel niet noodzakelijk is. In dergelijke gevallen geven de verschillende fusievereisten in de reguliere procedure de toezichthouder slechts beperkte additionele inzichten, zonder dat die van voldoende gewicht zijn om tot een ander besluit te komen. Tegen deze achtergrond wil de regering de administratieve lasten voor toegelaten instellingen beperken door het invoeren van een verlichte procedure voor bepaalde fusies en het geheel vrijwaren van een goedkeuringsprocedure van andere. Daarnaast maakt het vereenvoudigen van de regelgeving omtrent fusies met verbonden ondernemingen het ook eenvoudiger voor toegelaten instellingen om het aantal verbindingen terug te brengen, hetgeen ten goede komt aan het toezicht op de toegelaten instellingen en haar verbindingen. Dit leidt tot de volgende drie procedures:

Procedure	Van toepassing op fusies tussen
Reguliere procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Twee of meer toegelaten instellingen • Toegelaten instelling(en) en woningvennootschap(pen) • Toegelaten instelling(en) en een rechtspersoon of vennootschap die geen verbinding is
Verlichte procedure (Zonder zienswijzen, instemmingsrecht en fusie-effectrapportage)	<ul style="list-style-type: none"> • Toegelaten instelling en dochteronderneming(en) • Toegelaten instelling en verbonden onderneming(en)
Geen goedkeuring vereist	<ul style="list-style-type: none"> • Twee of meer dochterondernemingen • Dochteronderneming(en) en verbonden onderneming(en) • Twee of meer verbonden ondernemingen

Reguliere procedure fusies

De reguliere procedure voor fusies omvat, naast de waarborgen voor de financiële continuïteit van de toegelaten instelling na de fusie, meerdere onderdelen waarin de gevolgen van de fusie voor de volkshuisvesting worden gewogen. Daartoe wordt onder andere van de fuserende toegelaten instelling(en) verwacht dat een onderbouwing wordt gegeven waarom de fusie in het belang van de volkshuisvesting is, moet een fusie-effectrapportage worden aangeleverd, hebben gemeenten het recht een zienswijze te geven en hebben huurdersorganisaties als primaire belanghouder van de toegelaten instelling een (geclausuleerd) instemmingsrecht.

Een fusie tussen twee of meer toegelaten instellingen heeft over het algemeen grote volkshuisvestelijke gevolgen. Door het samengaan van twee voorheen zelfstandige organisaties kan veel veranderen in de relatie met gemeenten en de bijdrage aan het lokale volkshuisvestingsbeleid die mogelijk is, de omgang met individuele huurders en hun vertegenwoordiging, en binnen de nieuwe organisatie kan anders gedacht worden over verschillende beleidsthema's. Daarom vindt de regering het van belang dat bij fusies tussen twee toegelaten instellingen de reguliere procedure gehandhaafd blijft.

De reguliere procedure is ook van toepassing wanneer een toegelaten instelling fuseert met een woningvennootschap. In de bij deze juridische scheiding tussen DAEB en niet-DAEB ontstane entiteit zijn vaak substantiële aantallen woningen en andersoortig vastgoed ondergebracht. Dit is deels het gevolg van regelgeving, maar is ook het resultaat van een bewuste volkshuisvestelijk beleid waar gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) hun zienswijze op hebben kunnen geven. Daarnaast vertegenwoordigt het vastgoed in de woningvennootschap substantiële waarden en moet er als gevolg van de fusie mogelijk een nieuwe administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB plaatsvinden. Het ligt dan ook voor de hand dat bij een voorgenomen fusie tussen een toegelaten instelling en een woningvennootschap, de reguliere procedure geldt.

Deze procedure geldt ook indien een of meer toegelaten instelling(en) een fusie wenst aan te gaan met een rechtspersoon of vennootschap waarmee een toegelaten instelling niet eerder een verbinding is aangegaan. De betrokken rechtspersoon of vennootschap is nooit eerder in beeld geweest bij de toezichthouder en dat rechtvaardigt een beoordeling op grond van de reguliere procedure.

Verlichte goedkeuringsprocedure fusies

De verlichte procedure is van toepassing bij fusies van de toegelaten instelling met dochterondernemingen of met verbonden ondernemingen, behoudens de fusie met de woningvennootschap. Omdat dergelijke fusies beperkte volkshuisvestelijke gevolgen hebben, is het in de verlichte procedure niet noodzakelijk een fusie-effectrapportage aan te leveren, noch de zienswijze op te vragen van de gemeenten en de huurdersorganisaties. Op grond van artikel 92 van het Besluit

toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (BTIV) en de Wet op het overleg huurders en verhuurders dienen gemeenten en huurdersorganisaties wel door de toegelaten instelling op de hoogte gebracht te worden van het fusievoornemen.

Omdat fusies met dochterondernemingen en verbonden ondernemingen gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie van de toegelaten instelling, blijven de bestaande waarborgen tegen financiële risico's gewaarborgd. Bij een fusieverzoek zal de toegelaten instelling daarom een onderbouwing voor de noodzaak van de fusie moeten aanleveren en beoordeelt de toezichthouder de financiële gevolgen van de fusie. Op grond van het deelnemersreglement dient ook de borgingsvoorziening (WSW) een fusie goed te keuren.

Geen goedkeuring noodzakelijk

Voor fusies tussen dochterondernemingen en overige verbonden ondernemingen onderling of met elkaar, zonder dat daarbij de toegelaten instelling zelf een van de fuserende rechtspersonen is, is geen goedkeuring noodzakelijk. Dergelijke fusies vielen en vallen niet binnen het bereik van de Woningwet, omdat er zeer beperkte risico's mee gemoeid zijn. Op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 317, derde lid, kan echter een privaatrechtelijke verplichting voor de toezichthouder bestaan om goedkeuring te geven voor fusies tussen deze rechtspersonen. Daarin is namelijk vastgelegd dat een fusie goedgekeurd moet worden op dezelfde wijze als een statutenwijziging, waarvoor op grond van artikel 23, derde lid van de Woningwet goedkeuring van de minister vereist is. Om de situatie zoals bedoeld bij invoering van de herziene Woningwet te bereiken, regelt dit wetsvoorstel dat het genoemde artikel in het Burgerlijk Wetboek niet langer van toepassing is op fusies tussen dochtermaatschappijen en verbonden ondernemingen, onderling of met elkaar. Dit is geregeld in het nieuwe zevende lid van artikel 53.

Fusies in het geval van zeer gebrekkige governance

Een fusie tussen toegelaten instellingen kan zodanige gevolgen hebben op de organisatie en de relatie tussen huurder en verhuurder, dat bij de herziening van de Woningwet in 2015 is geregeld dat huurdersorganisaties instemmingsrecht hebben in de reguliere fusieprocedure. Er zijn echter specifieke situaties waarin de noodzaak van het (tijdig) kunnen fuseren van zodanig belang is, dat de toezichthouder kan besluiten een fusievoorstel goed te keuren ondanks het ontbreken van instemming van de huurders. Deze situatie staan opgesomd in artikel 53, vierde lid, onderdeel f.

Het gaat om fusies van toegelaten instellingen in een saneringssituatie, wanneer de financiële continuïteit in het geding is, en gevallen waarin de toegelaten instelling niet in staat is naar redelijkheid bij te dragen aan de volkshuisvesting. De regering acht het wenselijk hieraan een derde situatie toe te voegen, waarin de toezichthouder genoodzaakt is geweest een aanwijzing te geven in het kader van een gebrekkige governance. Net als bij de beide andere situaties waarin instemming van de huurdersorganisatie niet noodzakelijk is, is het van belang dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid. Daarom zal sprake moeten zijn van een aanwijzing van de toezichthouder in verband met de governance van de toegelaten instelling, voordat het instemmingsrecht van de huurdersorganisatie niet meer noodzakelijk is om een fusie goed te keuren. Met de voorwaarde van een aanwijzing is aangesloten bij een van de zwaarste maatregelen op de interventieladder van de toezichthouder. Sinds 2015 is slechts één aanwijzing gegeven.

Uiteraard betekent het niet van toepassing zijn van het instemmingsrecht niet dat huurdersorganisaties niet betrokken hoeven te zijn in het fusieproces. Het ligt voor de hand dat zowel huurdersorganisaties als gemeenten worden geïnformeerd over fusievoornemen en waar mogelijk betrokken worden in de afwegingen en keuzes die in het proces worden gemaakt. Zowel gemeenten als huurdersorganisaties moeten in staat worden gesteld een zienswijze te geven op grond van het derde lid, onderdeel a, van

artikel 53. In de Wet op het overleg huurders verhuurder is daarnaast voor huurdersorganisaties het informatie- en adviesrecht vastgelegd voor fusies als bedoeld in BW 2:312 en BW 2:313.

3.1.2 Het aangaan van verbindingen

Toegelaten instellingen kunnen verbindingen aangaan met andere rechtspersonen of vennootschappen, bijvoorbeeld in het kader van projectontwikkeling, woonruimteverdeling of samenwerking met een andere toegelaten instelling. Een verbonden onderneming van een toegelaten instelling is in artikel 1, tweede lid gedefinieerd als (1) een dochtermaatschappij, (2) een deelneming, of (3) een rechtspersoon of vennootschap waarmee zij anderszins een duurzame band heeft. Dit laatste kan organisatorisch of bestuurlijk zijn zoals de mogelijkheid om een deel van de bestuurders en/of commissarissen van de verbonden onderneming te benoemen of te ontslaan.

Met de wijziging van de Woningwet per 1 juli 2015 zijn nadere regels gesteld voor het door de toegelaten instelling aangaan van nieuwe verbindingen. Achtergrond van die regels is de parlementaire enquête woningcorporaties¹⁰ waarin geconstateerd werd dat vele verbindingen in de sector per saldo verliesgevend waren, de transparantie niet ten goede kwamen en het toezicht belemmerden. De regels richten zich daarom veelal op de financiële relatie tussen de toegelaten instelling en de verbinding, in het bijzonder het verschaffen van vermogen bij oprichting. Dit vormt een waarborg tegen het risico op weglek van maatschappelijk gebonden vermogen. Daarnaast werd van belang geacht dat een nieuwe verbinding een aantoonbare meerwaarde had. Hiervoor is het draagvlak onder gemeenten en huurdersorganisaties van belang. Daarom kunnen gemeenten een zienswijze geven en hebben huurdersorganisaties instemmingsrecht.

Inmiddels is vier jaar ervaring opgedaan met het aangaan van verbindingen en de goedkeuringsprocedure daartoe. Vanuit het doel om administratieve lasten te beperken is gekeken in welke gevallen een goedkeuringsprocedure geen toegevoegde waarde heeft. Daarbij is gekeken naar situaties waarin de financiële en volkshuisvestelijke risico's zeer beperkt zijn en die met het reguliere toezicht afdoende kunnen worden ondervangen. Dit heeft tot het voorstel geleid dat geen goedkeuring meer te vereisen voor het lidmaatschap van een vereniging.

Verder is de regelgeving opnieuw geordend, zodat wettelijke principes op wetsniveau staan en de uitwerking in het BTIV is gegeven. Tot slot is een verduidelijking beoogd van de regelgeving inzake de soorten verbindingen, de wijze van vermogensinbreng en de vereisten voor de activiteiten.

Geen goedkeuring nodig voor lidmaatschap vereniging

Het wetsvoorstel maakt het niet langer noodzakelijk om goedkeuring te verkrijgen voor het lidmaatschap van een vereniging waaraan de toegelaten instelling slechts lidmaatschapsgelden verschuldigd is, omdat daarmee zeer beperkte financiële risico's gemoeid zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vereniging voor belangenvertegenwoordiging of met als doel het uitwisselen van kennis onder toegelaten instellingen. De lidmaatschapsgelden zullen in verhouding moeten staan tot de doelstelling die de vereniging nastreeft en mogen dus niet irreëel hoog zijn. Er mag geen sprake zijn van (andersoortige) kapitaaloverdracht van de toegelaten instelling naar de vereniging. Het risico op weglek van maatschappelijk gebonden vermogen wordt in dergelijke situaties zeer beperkt geacht. De beoordeling van deze risico's valt onder het reguliere toezicht van de Aw. Voor het aangaan van andere verbindingen met rechtspersonen of personenvennootschappen door een toegelaten instelling, niet zijnde een samenwerkingsvennootschap, blijft voorafgaande goedkeuring vereist.

¹⁰ Kamerstukken 2014/2015 33 606, nr.4

Herordening van regels tussen Woningwet en BTIV

In lijn met het streven om wettelijke bepalingen meer op basis van principes in te richten, zijn de specifieke bepalingen voor het aangaan van een verbinding met een NV of BV in het oorspronkelijke artikel 21, eerste lid en artikel 23, tweede lid van de Woningwet naar het BTIV overgeheveld. De meer algemene voorwaarden waaraan een verbinding moet voldoen (zoals opgenomen in het oorspronkelijke artikel 21, tweede lid van de Woningwet) blijven gehandhaafd en komen als gevolg van de voorgestelde wijzigingen meer dan voorheen centraal te staan. Hierbij is ook het oorspronkelijke artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het BTIV, als beoordelingsgrond voor het aangaan van een verbinding en het risico op weglek van maatschappelijk gebonden vermogen naar het niveau van de Woningwet verplaatst. Het blijft aan de toezichthouder om risicogericht en per type rechtspersoon of personenvennootschap vast te stellen aan welke voorwaarden moet worden voldaan alvorens een toegelaten instelling zich kan verbinden.

Verduidelijken van definities van soorten verbindingen

Met enkele voorgestelde aanpassingen in artikel 1 van de Woningwet wordt beoogd de definities rondom rechtspersonen en personenvennootschappen te verduidelijken. Reeds bij de wijziging van de Woningwet in 2015 is met de begrippen 'dochtermaatschappij' en 'verbonden onderneming' aangesloten bij de betekenis zoals bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Tot dochtermaatschappij kunnen ook verbindingen van dochtermaatschappijen behoren, indien dochtermaatschappijen van een toegelaten instelling alleen of gezamenlijk meer dan de helft van de stemrechten in de verbinding hebben of meer dan de helft van de bestuurders of commissarissen kunnen benoemen of ontslaan. De definities 'woningvennootschap' en de 'samenwerkingsvennootschap' zijn specifiek voor de Woningwet en gelden als bijzondere verbindingen van toegelaten instellingen. Met de huidige aanpassing is verduidelijkt dat de woningvennootschap en samenwerkingsvennootschap ook verbonden ondernemingen zijn van de toegelaten instelling. In enkele artikelen van de Woningwet wordt reeds gesproken over 'rechtspersonen of vennootschappen'. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met die laatste wordt bedoeld op de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap.

Kort gezegd zouden de verschillende definities versimpeld weergegeven kunnen worden als volgt:

- Verbonden ondernemingen kunnen zijn: dochterondernemingen, deelnemingen en ondernemingen waarmee bestuurlijke of organisatorische verbondenheid bestaat.
- Een verbonden onderneming kan zowel een rechtspersoon als een personenvennootschap zijn.
- Een dochtermaatschappij is een verbonden onderneming waarin de toegelaten instelling direct of indirect (via andere dochters) een meerderheidsbelang en/of bestuurlijke zeggenschap heeft.
- Een woningvennootschap is een verbonden onderneming die als 100%-dochteronderneming ontstaat na volledige juridische splitsing van de toegelaten instelling, waarbij alle niet-DAEB-activiteiten in de woningvennootschap worden ondergebracht.
- Een samenwerkingsvennootschap is een verbonden onderneming waarbij de deelnemers uitsluitend toegelaten instellingen zijn.

Inbrengen van kapitaal en naar rato werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting

Artikel 21a Woningwet regelt dat toegelaten instellingen slechts bij oprichting van een verbinding kapitaal of lening aan de verbinding kan verstrekken. Het gaat alleen om vermogensverschaffing vanuit de toegelaten instelling zelf; eventuele vermogensverschaffing vanuit een dochter aan een kleindochter valt dus niet onder het bereik van dat artikel. Met dit ontwerp wordt voorgesteld het woord "aandelenkapitaal" te vervangen door "kapitaal", omdat niet alle rechtspersonen een in aandelenkapitaal verdeeld vermogen kennen. Dit geldt ook voor personenvennootschappen. Ook in artikel 45, eerste lid van de Woningwet is er daarom voor gekozen om terminologie die zich beperkt tot aandelenkapitaal te vervangen door termen die ruimte laat voor andere soorten kapitaal. Hierdoor wordt verduidelijkt dat, ongeacht het type rechtspersoon of personenvennootschap, een verbonden onderneming van een toegelaten instelling "naar rato" van het ingebrachte kapitaal werkzaam moet zijn op het gebied van de

volkshuisvesting. Bij het verzoek om een verbinding aan te mogen gaan zal een toegelaten instelling daarom aannemelijk moeten maken welk deel van het eigen vermogen van de verbinding is toe rekenen aan het door de toegelaten instelling ingebrachte kapitaal.

3.2 Governance

De interne organisatie van een toegelaten instelling wordt gevormd door meerdere organen: het bestuur, raad van commissarissen (RvC) en bij toegelaten instelling die een vereniging zijn de algemene ledenvergadering (ALV). Het bestuur bestuurt de toegelaten instelling en kan deze naar buiten toe vertegenwoordigen en overeenkomsten aangaan. De RvC (en eventueel de ALV) houdt toezicht op het beleid van het bestuur als orgaan en op de individuele bestuurders. Bepaalde besluiten van het bestuur zijn onderworpen aan de expliciete goedkeuring van de RvC. Ook is de RvC betrokken bij de werving, selectie en benoeming van kandidaat-bestuursleden en -commissarissen.

Een belangrijk doel van de herziene Woningwet was het versterken van de (interne) governance van toegelaten instellingen. Een goede inrichting van de interne governance is essentieel voor de uitvoering van de volkshuisvestelijke taak, het goed afwegen van investeringsbeslissingen, een goede bedrijfsvoering en voor de continuïteit van de organisatie. Dit vergt kwalitatief goede en betrouwbare bestuurders en commissarissen, alsmede een organisatiestructuur waarin organen en functionarissen hun taken naar behoren, kritisch en onafhankelijk van andere belangen kunnen uitvoeren. Zo ontstaat voldoende tegenkracht in organisatie op de besluitvorming en de interne controle daarop achteraf.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is gebleken dat de interne governance in de sector de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Ook uit de governance-inspecties die de toezichthouder sinds de herziene Woningwet heeft uitgevoerd bij toegelaten instellingen blijkt dat de governance zich bij verreweg de meeste toegelaten instellingen op het door de toezichthouder gewenste niveau bevindt. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is echter eveneens duidelijk geworden dat de hoge mate van detaillering in de regelgeving tot onwenselijke situaties kan leiden. Zowel bij de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets als de onverenigbaarheden stelt de regering daarom voor om de bovengenoemde principes centraal te stellen. Hiermee is nadrukkelijk geen grote wijziging van het beleid voorgenomen, maar wordt ruimte gegeven aan de toezichthouder voor een risicogerichte benadering, voor het toetsen van concrete gevallen aan de specifieke context en om adequaat te handelen in situaties die nu nog niet te voorzien zijn.

3.2.1 Geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets voor bestuurders en commissarissen

Zoals benoemd zijn goede en betrouwbare bestuurders en commissarissen belangrijk voor een goede interne governance. Hiertoe is bij de herziening van de Woningwet in 2015 de toets op de geschiktheid en betrouwbaarheid bij (her)benoeming van bestuurders en commissarissen ingevoerd. Deze maatregel uit 2015 vloeit voort uit een aanbeveling van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie-Hoekstra) en de parlementaire enquête woningcorporaties, met als doel dat de deskundigheid van betrokkenen te allen tijde in orde is en tevens hun betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet komt naar voren dat de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets bijdraagt aan dit doel.

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met deze toetsing door de toezichthouder en is gebleken dat er situaties zijn waarin niet alle vereisten toegevoegde waarde hebben. Bij een toegelaten instelling waar de governance goed op orde is en de werving en selectie voldoende professioneel is naar oordeel van de toezichthouder, zou een minder uitgebreide en diepgaande toetsing kunnen plaatsvinden dan bij toegelaten instellingen die minder goed uit het governancetoezicht komen. Nu door de sector grote stappen gezet zijn op het gebied van het interne toezicht, zullen zich vaker situaties voordoen waarin een meer risicogerichte benadering vanuit het extern toezicht mogelijk is. Daar zou bijvoorbeeld sprake van kunnen zijn bij een herbenoeming van een eerder getoetste bestuurder bij een toegelaten instelling die uitstekend presteert op governance. Omdat het in die situaties onnodige lasten voor de

toezichthouder, potentiële bestuurder en de toegelaten instelling wegneemt, wil de regering een meer risicogerichte invulling van de toepassing van de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets mogelijk maken. Artikel 25, tweede lid en artikel 30, derde lid van de Woningwet bevatten de bepaling dat bestuurders en commissarissen bij (her-)benoeming worden beoordeeld op de geschiktheid en betrouwbaarheid. Dit principe blijft gehandhaafd om een goede toetsing te waarborgen. In het BTIV zal meer ruimte worden gegeven voor een risicogerichte invulling van de toets (artikel 19 van het BTIV en de bijlage(n) bij het BTIV).

In het kader van de verduidelijking van regelgeving, is in de voorgestelde artikelen 25 en 30 geëxpliciteerd dat de Raad van Commissarissen (RvC) het verzoek doet aan de toezichthouder om een zienswijze omtrent de geschiktheid en betrouwbaarheid van kandidaat-bestuurders en -commissarissen. Dit sluit aan bij het gegeven dat de RvC van een toegelaten instelling verantwoordelijk is voor de werving en selectie van kandidaat bestuurders en commissarissen. In de huidige versie van deze artikelen is enkel beschreven dat de toegelaten instelling een dergelijk verzoek doet.

3.2.2 Tijdelijke benoemingen

In de praktijk is gebleken dat het soms noodzakelijk kan zijn om een bestuurder of commissaris voor een korte termijn te benoemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om tijdelijke afwezigheid van een bestuurder of commissaris om medische redenen, of wanneer de enige bestuurder of de volledige Raad van Commissarissen opstapt. Dergelijke situaties kunnen de werkzaamheden van en gang van zaken binnen de toegelaten instelling hinderen. Het tijdelijk benoemen van een bestuurder of commissaris kan hier soelaas bieden, maar vanwege de tijd die het kost om alle formeel benodigde documenten (waaronder de verklaring omtrent het gedrag) te overleggen kan het meerdere weken voordat van de toezichthouder een positieve zienswijze op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat verkregen kan worden. De regering acht deze situatie onwenselijk en wil in de regelgeving voorzien in een oplossing voor situaties waarin spoed is geboden.

Met de wijziging van artikel 25, tweede lid en artikel 30, derde lid wordt voorgesteld dat de toezichthouder een zienswijze onder voorbehoud kan afgeven. Concreet betekent dit dat de toezichthouder voorwaarden kan verbinden aan zijn zienswijze op de geschiktheid en betrouwbaarheid van kandidaat bestuurders en commissarissen. In de praktijk betekent dit dat een kandidaat benoemd kan worden, onder de voorwaarde dat door de betrokken kandidaat alsnog de resterende onderdelen van de toetsing op de geschiktheid en betrouwbaarheid doorloopt binnen een bepaalde termijn. Het ligt in de rede dat de betreffende bestuurder of commissaris in de tussenliggende periode niet betrokken is bij zware strategische besluiten, zoals het aangaan van een fusie.

Verder is aan het licht gekomen dat commissarissen die voor een korte termijn benoemd worden, als gevolg van de formulering van het vierde lid van artikel 30 vervolgens nog slechts één keer maximaal vier jaar aan kunnen blijven in hun rol. Hetzelfde kan gebeuren wanneer een commissaris kort na benoeming in verband met een fusie opnieuw benoemd wordt bij de rechtsopvolger van de toegelaten instelling. De regering acht deze situatie onwenselijk, omdat hiermee de totale termijn van mogelijk goed functionerende commissarissen onnodig wordt beperkt. Het aantal benoemingen is daarbij van ondergeschikt belang. Belangrijk is enkel dat elke benoeming geldt voor een periode van maximaal vier jaar en dat de totale periode waarin een persoon commissaris is bij dezelfde toegelaten instelling of dienst rechtsopvolger niet langer dan acht jaar is. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het vierde lid van artikel 30.

3.2.3 Onverenigbaarheden met de functie van bestuurder of commissaris

De bestuurder(s) en commissarissen van een toegelaten instellingen dienen bij het uitvoeren van hun functie te handelen in het belang van de toegelaten instelling, en daarmee in het belang van de volkshuisvesting. Commissarissen hebben aanvullend de taak om te handelen in het maatschappelijk

belang en het belang van betrokken belanghebbenden. Het is daarom onwenselijk dat bestuurder(s) en commissarissen van een toegelaten instelling een of meer andere functies bekleden bij of betrekkingen hebben met andere organisaties, als die nadelig kunnen zijn voor de belangen van de toegelaten instelling of tot (een schijn van) belangenverstremgeling kunnen leiden. Een gebrek aan onafhankelijkheid van bestuurder(s) of commissarissen kan er namelijk toe leiden dat mogelijk andere belangen voorrang krijgen, die niet in het belang zijn van de toegelaten instelling.

Onwenselijk is bijvoorbeeld de situatie waarin de bestuurder van de toegelaten instelling ook wethouder is in een gemeente waar de toegelaten instelling feitelijk werkzaam is. Voor een commissaris van een toegelaten instelling geldt bijvoorbeeld dat het lidmaatschap van de RvC onverenigbaar is met het voorafgaand aan of gelijktijdig zijn van bestuurder bij de toegelaten instelling of directe rechtsvoorganger. Het gaat dan om de situatie waarin een voormalig bestuurder van de toegelaten instelling commissaris zou worden bij diezelfde toegelaten instelling en daardoor toezicht zou moeten houden op het eigen ingezette beleid. Andersom lijkt er in principe geen belangenverstremgeling of nadeel voor de toegelaten instelling te zijn als het gaat om een functie bij een rechtspersoon waarmee de toegelaten instelling geen zaken doet, zoals een lokale vereniging voor kunstliefhebbers of de pensioen-BV van de bestuurder.

Daarnaast mag er om dezelfde redenen geen ongewenste verwevenheid tussen een toegelaten instelling en (organen van) een andere organisatie ontstaan. De organen van de toegelaten instelling dienen zo te zijn samengesteld, dat geen zodanige verwevenheid ontstaat dat daaruit nadeel kan ontstaan voor de toegelaten instelling. Voor een goede governance is voldoende tegenkracht binnen de toegelaten instelling immers van belang.

Bij de herziening van de Woningwet in 2015 zijn bovengenoemd principes vertaald naar een lijst met functies die een bestuurder of commissaris van een toegelaten instelling niet mag uitoefenen. Hoewel het bepalen van onverenigbare functies uit de evaluatie naar voren komt als een effectieve maatregel, blijken er in de praktijk knelpunten voor te komen door de wijze waarop deze zijn geformuleerd in de regelgeving. Het limitatieve karakter van de lijst onverenigbaarheden leidt er bijvoorbeeld toe dat er weinig flexibiliteit en ruimte is om rekening te houden met de specifieke context van een geval, waardoor bepaalde combinaties van functies niet toegestaan zijn in gevallen waar in de praktijk geen sprake is van mogelijke tegenstrijdige belangen of een nadeel voor de toegelaten instelling. Daarnaast is voorstelbaar dat zich in de toekomst situaties voordoen die niet uitdrukkelijk verboden zijn, maar zich niet verhouden tot de principes achter de regelgeving.

Om die reden stelt de regering voor om de limitatieve lijst met onverenigbaarheden te vervangen voor een meer algemene omschrijving van de in de eerste alinea beschreven uitgangspunt achter de onverenigbaarheden. Het eerste uitgangspunt is opgenomen in het voorgestelde artikel 25, vierde lid en artikel 30, zesde lid, en bepaalt dat een bestuurder of commissaris niet een of meer andere functies kan bekleden bij of betrekkingen mag hebben met andere organisaties, als die nadelig kunnen zijn voor de belangen van de toegelaten instelling of tot (een schijn van) belangenverstremgeling kunnen leiden. Het tweede uitgangspunt bepaalt dat de organen van de toegelaten instelling zo zijn samengesteld dat geen zodanige verwevenheid ontstaat dat daaruit nadeel kan ontstaan voor de toegelaten instelling, en is opgenomen in het voorgestelde artikel 25, vijfde lid, en artikel 30, zevende lid.

Hiermee is nadrukkelijk geen grote wijziging van het beleid voorgenomen, maar wordt ruimte gegeven aan de toezichthouder voor een risicogerichte benadering, voor het toetsen van concrete gevallen aan de specifieke context en om adequaat te handelen in situaties die nu nog niet te voorzien zijn. In onderstaande alinea's wordt nader ingegaan op de onverenigbare functies van bestuurders en commissarissen en de onwenselijke verwevenheid tussen toegelaten instellingen en andere organisaties.

Uitzonderingen

Het is denkbaar dat in sommige gevallen een combinatie van functies van een bestuurder of een zekere verwevenheid die zich op het eerste gezicht mogelijk niet verhouden tot de benoemde uitgangspunten, toch wenselijk is. Gedacht kan worden aan een bestuurder van een toegelaten instelling die tevens bestuurder is van een dochtermaatschappij, of een samenwerkingsovereenkomst met een andere maatschappelijke organisatie waarin is vastgelegd dat het bestuur van een toegelaten instelling ook besluiten kan nemen voor die andere maatschappelijke organisatie (personele unie op bestuursniveau). In dergelijke gevallen kan deze personele unie op bestuursniveau leiden tot synergie en afstemming in beleid die voordelig is voor de werkzaamheden van de toegelaten instelling.

In het voorgestelde artikel 25, zesde lid is tegen deze achtergrond voorgesteld dat een uitzondering mogelijk is op de eerdergenoemde principes. Voorwaarde is dat dit in het belang van de volkshuisvesting is en er afdoende maatregelen worden genomen om de risico's als gevolg van deze combinatie van functies of verwevenheid te beperken. In lagere regelgeving zullen deze randvoorwaarden worden uitgewerkt. Gedacht wordt in elk geval aan de voorwaarde dat met de RvC wordt overlegd of en tegen welke voorwaarden de vereniging van functies mogelijk is. Het is aan de toezichthouder om hieraan nadere invulling te geven en in concrete situaties af te wegen of sprake is van een verenigbare functie.

Op grond van het voorgestelde artikel 30, zevende lid kan een uitzondering zoals op bestuursniveau, niet worden gemaakt op het RvC-niveau. Daarin is als waarborg vastgelegd dat de RvC van een toegelaten instelling zodanig is samengesteld dat de commissarissen ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Hieruit vloeit voort dat bij samenwerking(-safspraken) tussen een toegelaten instelling en een andere organisatie altijd sprake zal dienen te zijn van afzonderlijke RvC's, die verschillend zijn samengesteld en waarbij dus geen sprake is van overlap van personen.

3.2.4 Positie van de algemene ledenvergadering (ALV) bij verenigingen

Met het amendement De Vries¹¹ bij de Veegwet wonen werd geregeld dat de ALV geraadpleegd moet worden voordat bepaalde (bestuurs-)besluiten genomen kunnen worden en dat de RvC slechts gemotiveerd de opvatting van de ALV naast zich neer mag leggen. Het gaat onder andere over besluiten voor investeringen van meer dan € 3.000.000, het aangaan van verbindingen en het vaststellen van het in te dienen activiteitenoverzicht ten behoeve van het sluiten van prestatieafspraken.

Met het amendement werd beoogd de positie van de ALV binnen toegelaten instellingen die een vereniging zijn te versterken. In de praktijk interfereert het echter met de wijze waarop bij de herziening van de Woningwet de positie van huurdersorganisaties is versterkt. Zo is ervoor gekozen om in de RvC huurderscommissarissen te benoemen, zijn huurdersorganisaties gelijkwaardige partners bij het sluiten van prestatieafspraken en is er instemmingsrecht voor huurdersorganisaties bij het aangaan van verbindingen. De extra bestuurlijke handelingen die vanwege het amendement moeten worden uitgevoerd zijn daarmee dubbele waarborgen en werken onnodig complicerend voor de interne gang van zaken binnen een toegelaten instelling. Dit bleek ook uit de evaluatie van de herziene Woningwet. Daarom wordt voorgesteld deze aanvullende rol van de ALV te schrappen door het vierde en vijfde lid van artikel 25 en het tweede en derde lid van artikel 26 aan te passen. Daarmee kunnen toegelaten instellingen die een vereniging zijn hun interne governance weer inrichten op een wijze die past bij hun vereniging.

3.3 Lokale driehoek

Een van de hoofddoelen van de herziene Woningwet is de versterking van de lokale driehoek. In de lokale driehoek komen toegelaten instellingen, gemeenten en huurdersorganisaties gezamenlijk en als

¹¹ Kamerstukken 2016-2017, 34 468 nr. 11.

gelijkwaardige partijen tot prestatieafspraken over de bijdrage van toegelaten instellingen aan de lokale volkshuisvesting. Dit proces vergroot de kwaliteit van, het draagvlak voor en de democratische legitimatie van het handelen van de toegelaten instelling. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat de maatregelen uit de wet ervoor zorgen dat gemeenten en huurdersorganisaties meer invloed hebben op de activiteiten van toegelaten instellingen, maar dat het samenspel tussen de lokale driehoek nog niet uitontwikkeld is. Omdat de regels voor het overleg soms als een keurslijf worden ervaren, wordt voorgesteld meer ruimte te geven en te verduidelijken dat de lokale partijen het proces samen kunnen inrichten op een manier die voor hen het best werkbaar is.

3.3.1 Prestatieafspraken

Met de herziening van de Woningwet in 2015 is vastgelegd dat toegelaten instellingen naar redelijkheid dienen bij te dragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (artikel 42) en is een proces vastgelegd met als doel hierover in gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid prestatieafspraken te maken tussen de huurdersorganisatie, gemeente en toegelaten instelling. Uit de evaluatie bleek dat dit in grote mate heeft bijgedragen aan de versterking van de rol van gemeenten en huurdersorganisaties.

Daarmee is niet gezegd dat het proces rondom prestatieafspraken niet verbeterd kan worden. Uit de evaluatie bleek dat het voor sommige partijen onduidelijk is dat meerjarige afspraken mogelijk zijn. Daarnaast leidt het verplichte vooroverleg met huurderorganisaties over het activiteitenoverzicht tot ongelijke verhoudingen tussen toegelaten instelling, gemeente en huurdersorganisatie. De regering stelt daarom een aantal beperkte wijzigingen in artikelen 43 en 44 voor. Het doel hiervan is om de ongelijke verhoudingen te adresseren, alsmede duidelijk te maken dat lokale partijen het proces rondom prestatieafspraken kunnen inrichten op een wijze die voor hen gezamenlijk het meest werkbaar is. Met deze aanpassing heeft de regering in het oog gehouden dat de positie van gemeenten en huurdersorganisaties niet wordt verzwakt. Artikel 44 blijft daarom een standaardproces bieden waar partijen zich op kunnen beroepen. Met deze wijzigingen wil de regering de administratieve lasten verlagen en toegelaten instellingen, gemeenten en huurdersorganisaties beter in staat stellen om gezamenlijk en in samenspraak vraagstukken op te pakken op het gebied van wonen-zorg-welzijn, leefbaarheid en verduurzaming.

Herijking proces prestatieafspraken

Het wettelijk proces om tot prestatieafspraken te komen begint met een uitnodiging van de toegelaten instelling aan de gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) om het gesprek over prestatieafspraken te beginnen. Hiermee behouden gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) jaarlijks de mogelijkheid om aan te geven dat zij in gesprek willen over de prestatieafspraken of onderdelen daarvan, bijvoorbeeld om de bestaande meerjarige afspraken te herijken of doordat nieuwe ontwikkelingen nieuwe afspraken vergen. De uitnodiging voor gesprek hoeft niet in alle gevallen te leiden tot nieuwe prestatieafspraken; de gemeente, huurdersorganisatie en toegelaten instelling kunnen ook in gemeenschappelijkheid concluderen dat alle partijen tevreden zijn over de afspraken voor het komende jaar en dat een gesprek en nieuwe afspraken daarom niet noodzakelijk zijn.

Voorgesteld wordt in het eerste lid van artikel 44 te wijzigen dat de uiterlijke datum voor het doen van de uitnodiging is vervroegd naar 1 april van elk jaar. Dit geeft lokale partijen de gelegenheid om terug te kijken op het voorgaande jaar, samen te besluiten of en waarover afspraken moeten worden gemaakt of moeten worden bijgesteld, te bespreken welke onderdelen partijen graag in het te leveren activiteitenoverzicht terugzien, en om procesmatige afspraken te maken over het vervolg van de cyclus. Onderdeel van het gesprek vanaf 1 april kan ook zijn een afspraak over wanneer de toegelaten instelling het overzicht met voorgenomen activiteiten aan de gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) deelt. Kunnen de betrokken partijen het hier niet over eens worden of wordt hier niets over afgesproken, dan is in het tweede lid van artikel 44 gehandhaafd dat dit overzicht uiterlijk 1 juli van elk jaar toegestuurd

moet worden. Vanaf het moment dat het overzicht is toegestuurd, kunnen gemeenten, huurdersorganisaties en toegelaten instellingen verder spreken over de voorgenomen activiteiten.

Gezien deze nieuwe inrichting van het proces, kan vervallen dat de toegelaten instelling geen uitnodiging hoeft te doen indien de gemeente geen woonvisie heeft. Zo wordt gegarandeerd dat er altijd een gesprek plaats kan vinden. Wel blijft gelden dat de toegelaten instelling enkel naar redelijkheid hoeft bij te dragen aan het lokale volkshuisvestingsbeleid, indien dit beleid door de gemeente is vastgelegd en kenbaar is gemaakt. Dit is vastgelegd in het huidige artikel 42. Daar waar een dergelijk beleid niet voorhanden is, kan de minister in het geval van een geschil dan ook niet vaststellen of er sprake is van een (on)redelijke bijdrage.

Vervallen dubbel overleg huurdersorganisaties

Uit de evaluatie kwam verder naar voren dat het verplichte vooroverleg over het activiteitenoverzicht met huurdersorganisaties in de praktijk kan leiden tot ongelijke verhoudingen tussen toegelaten instelling, gemeente en huurdersorganisatie. Doordat de toegelaten instelling en huurdersorganisatie vooraf met elkaar overleggen en tot overeenstemming komen over het activiteitenoverzicht, kan de invloed van de gemeente beperkt worden en kunnen huurdersorganisaties zich minder vrij voelen om volwaardig mee te onderhandelen op het moment dat het overleg tripartiet gevoerd wordt. Om deze disbalans in de lokale driehoek te voorkomen, wordt voorgesteld het verplichte vooroverleg tussen huurders en toegelaten instellingen om te zetten naar een tripartiet overleg. Dat gebeurt door het eerdergenoemde naar voren halen van de uitnodiging voor het gesprek over prestatieafspraken naar 1 april. De periode die thans wordt gebruikt voor het vooroverleg, kan zo benut worden voor het tripartiet terugkijken op vorig jaar, het maken van samenwerkingsafspraken en het overleggen over welke elementen partijen graag terug zouden zien in het door de toegelaten instelling uit te brengen activiteitenoverzicht. Artikel 43, tweede lid van de wet kan hiermee komen te vervallen.

Daarnaast wordt voorgesteld kan ook artikel 3, tweede lid, onderdeel I van de Wet op het overleg huurders-verhuurder te laten vervallen. Die bepaling ziet op het informatie- en adviesrecht op de beoogde inhoud van prestatieafspraken. Deze bepaling is in 2009 in de regelgeving gekomen om huurdersorganisaties meer te betrekken bij prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Met de herziene Woningwet hebben huurdersorganisaties echter een gelijkwaardige positie aan de tafel van prestatieafspraken gekregen, waarmee zij niet alleen op de hoogte zijn en advies kunnen geven, maar ook de afspraken mede bepalen. Op grond van artikel 44b, eerste lid, onderdeel b van deze wet blijft daarnaast het informatierecht voor huurdersorganisatie geborgd; toegelaten instellingen dienen die informatie te verstrekken die naar oordeel van gemeenten en huurdersorganisaties nodig is in het proces om tot prestatieafspraken te komen.

3.3.2 Geschilbeslechting

Indien gemeente(n), huurdersorganisatie(s) en toegelaten instelling(en) er in de lokale driehoek in het geheel niet in slagen om tot prestatieafspraken te komen, kunnen zij het geschil dat daaraan ten grondslag ligt aan de minister voorleggen. Dit is geregeld in artikel 44, derde lid. De minister legt geschillen ter advisering voor aan een adviescommissie, in 2016 ingesteld als de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet.¹² Daarna doet de minister een bindende uitspraak. Sinds 2016 zijn er vijf geschillen ingediend bij de commissie. Aan de hand van de opgedane ervaringen heeft de commissie gereflecteerd over de geschilbeslechting. In de reactie op deze reflectie¹³ is het kabinet ingegaan op meerdere verzoeken tot verduidelijking en uitleg ten aanzien van de

¹² Staatscourant 2016, 14910

¹³ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 578

geschilbeslechting. Daarnaast is aangegeven dat naar aanleiding van die reflectie een beperkt aantal wijzigingen wordt doorgevoerd in de regels omtrent geschilbeslechting.

Ten eerste wordt in het voorgestelde artikel 44, vierde lid met het invoegen van het woord 'kan' verduidelijkt dat geschilbeslechting een mogelijkheid is, maar niet verplicht is. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat de termijn van zes weken voor het behandelen van een geschil, te kort is voor de doorgaans complexe geschillen waarbij meerdere partijen zijn betrokken. Gevolg hiervan was dat de termijn in de behandelde geschillen een of meerdere keren met vier weken is verlengd. De regering volgt de aanbeveling van de commissie en stelt voor in het vierde lid de termijn voor het doen van een bindende uitspraak te verruimen naar twaalf weken. Met deze aanpassing is de initiële behandeltermijn meer in overeenstemming gebracht met de reële tijd die nodig is om de geschillen zorgvuldig te behandelen. In het nieuwe vijfde lid wordt vastgelegd dat een behandeltermijn met telkens vier weken kan worden verlengd; deze bepaling is afkomstig uit het BTIV.

In de reflectie is er verder op gewezen dat de termijn voor het indienen van een zienswijze op een geschil te beperkt is. Daarom heeft de regering besloten ook hier de aanbeveling van de commissie te volgen en de termijn te verlengen van twee weken naar vier weken. Hierdoor wordt een meer reële mogelijkheid geboden aan partijen om hun zienswijze op het geschil te formuleren en kenbaar te maken, waarna die zienswijze wordt betrokken bij de advisering door de commissie geschilbeslechting ten behoeve van de bindende uitspraak van de minister. Deze wijziging zal plaatsvinden in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting (RTIV).

De mogelijkheid voor lokale partijen om een geschil over de totstandkoming van prestatieafspraken in te dienen, blijft gehandhaafd op de periode tussen 1 juli (wanneer de toegelaten instellingen een inhoudelijk voorstel doet aan partijen) en zes maanden plus vier weken nadien, ongeacht of lokale partijen het overleg over de prestatieafspraken eerder, of juist later aanvangen.

3.4 Werkdomein

De aan de toegelaten instelling opgedragen taak is het huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden niet in staat zijn zelfstandig te voorzien in passende huisvesting en het bijdragen aan prettig leefbare wijken waarin de toegelaten instelling bezit heeft. Dit zijn de zogenoemde DAEB-taken. Daarnaast mogen toegelaten instelling onder voorwaarden commerciële – niet-DAEB – werkzaamheden uitvoeren. Beide typen werkzaamheden zijn afgebakend in de Woningwet.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet blijkt dat toegelaten instellingen, gemeenten, huurdersorganisaties en marktpartijen ervaren dat door deze afbakening het speelveld helderder is geworden. De regelgeving rondom het werkdomein van toegelaten instellingen is echter ook zeer gedetailleerd geworden. Aanleiding voor deze detailregels waren enerzijds misstanden in het verleden waarin het werkdomein werd opgerekend tot ver buiten de volkshuisvesting, anderzijds vanuit de roep van de sector om zo duidelijk mogelijke voorschriften. In lijn met het voornemen om geen stelselwijzigingen door te voeren, maar waar mogelijk regelgeving te vereenvoudigen, meer naar algemene principes in te richten en oog te houden voor de toekomstbestendigheid, wordt in het werkdomein op verschillende onderwerpen belemmeringen en dubbele waarborgen in de wet weggenomen. Hiermee ontstaat meer ruimte om lokaal af te wegen wat in het belang is van de volkshuisvesting. Bij deze wijzigingen wordt de focus op de kerntaak niet uit het oog verloren en blijven waarborgen tegen ongewenste situaties bestaan.

3.4.1 Diensten aan bewoners

Toegelaten instellingen mogen diensten verlenen aan hun huurders. Bij de herziening van de Woningwet in 2015 is in het BTIV een lijst met voor toegelaten instellingen niet toegestane diensten opgenomen.

Met het oog op de toekomstbestendigheid van de wet en het meer benadrukken van de achterliggende uitgangspunten bij de regelgeving, wil de regering de regelgeving omtrent diensten aan bewoners meer naar principes inrichten. Hiermee wordt beoogd geen beleidsinhoudelijke wijzigingen door te voeren, maar te bereiken dat gemakkelijker ingespeeld kan worden op nieuwe onwenselijke ontwikkelingen die tot op heden niet op de lijst van niet toegestane activiteiten te vinden waren. Dit vergroot de toekomstbestendigheid van de regelgeving. In artikel 45, tweede lid, onderdeel c van de wet blijft het principe gehandhaafd dat het uitsluitend kan gaan om diensten die direct verband houden met de bewoning. Dit vormt een waarborg tegen het kunnen oprekken van het werkdomein tot buiten de volkshuisvesting. De beschreven voorgestelde wijzigingen hebben met name betrekking op het BTIV.

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 45, tweede lid, onderdeel c, van de wet ook huurders van maatschappelijk onroerend goed (MOG) en huurders van bedrijfsmatig onroerend goed (BOG) expliciet toe te voegen als categorie van personen of organisaties waaraan diensten mogen worden verleend. Het niet opnemen van deze huurders kan in de praktijk onnodige belemmeringen opleveren in de reguliere vastgoedexploitatie en zou in de toekomst een belemmering betekenen bij verduurzamingsinitiatieven. Met deze wijziging wordt bijvoorbeeld voorkomen dat toegelaten instellingen geen warmte zouden mogen leveren aan huurders van MOG en BOG die zijn aangesloten op een door de toegelaten instelling geëxploiteerde collectieve warmtevoorziening in een gebouw van de toegelaten instelling.

3.4.2 Verduurzaming

De verduurzaming van de gebouwde omgeving is een van de pijlers van de klimaatdoelstellingen die het kabinet zich heeft gesteld. Gezien hun positie op de woningmarkt, zullen toegelaten instellingen een belangrijke rol spelen in die verduurzaming. Dat blijkt ook uit het Klimaatakkoord. Het is niet wenselijk dat de Woningwet toegelaten instellingen onnodig belemmert in de verduurzaming van het eigen bezit.

In de praktijk blijkt de regelgeving en de interpretatie daarvan tot het knelpunt te leiden dat toegelaten instellingen hun eigen vastgoed niet optimaal kunnen inzetten voor verduurzaming. De regering acht het wenselijk dat toegelaten instellingen voor de verduurzaming op of aan het eigen bezit dezelfde investeringen kunnen doen als andere vastgoedeigenaren. Daartoe wordt voorgesteld in artikel 1 van de Woningwet het met de Omgevingswet¹⁴ per abuis vervallen begrip 'voorziening' weer te introduceren en uit te breiden met maatregelen die beogen de energetische kwaliteit van een gebouw te verbeteren. Hieronder worden zowel isolerende maatregelen aan het gebouw als energieopwekkende installaties aan het gebouw of bijbehorende grond verstaan. Zo wordt voorkomen dat duurzaamheidsinvesteringen die niet direct leiden tot een verbetering van de indeling van de woongelegenheden of van het woongerief, niet toegestaan zouden zijn. Daarnaast wordt hiermee beoogd te benadrukken dat energieopwekking op of aan het eigen vastgoed nu ook mogelijk is zonder dat dit een directe dienst aan bewoners betreft. Dit resulteert erin dat een fysieke verbinding tussen energieopwekkende installaties en de individuele energiemeter van een woning niet nodig is. De toegelaten instelling kan de opgewekte energie direct terug leveren aan het net en op gewenste wijze verrekenen met bewoners of opbrengsten inzetten voor andere activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting.

Toegelaten instellingen kunnen daarnaast deelnemen in een energiecoöperatie, waarin zij als 'bedrijf' samen met huurders, bedrijven en/of gemeenten kunnen samenwerken bij het opwekken, transporteren en gebruiken van duurzame energie in collectief beheer. Voorwaarde hierbij is dat toegelaten instellingen ook eigen vastgoed en energieopwekkende installaties in de energiecoöperatie inbrengen. Deelnemen in een energiecoöperatie zonder dat eigen vastgoed ter beschikking wordt gesteld is niet toegestaan, omdat daarmee wordt deelgenomen in grootschalige energieopwekking. Dergelijke activiteiten liggen buiten de expertise en het werkdomein van toegelaten instellingen. Omdat een energiecoöperatie een verbonden onderneming is, zijn ook de regels voor het aangaan van een verbinding van toepassing en controleert de toezichthouder op de financiële effecten van de verbinding en het draagvlak onder

¹⁴ Kamerstukken 2018/2019, 34 986, nr. 2

gemeente en huurdersorganisatie. Daarnaast geldt op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag en onderliggende regelgeving dat btw-ondernemers (waaronder de toegelaten instelling) voor maximaal 20% mogen deelnemen aan de energiecoöperatie.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is gebleken dat de verduurzaming van het bezit van toegelaten instellingen bemoeilijkt kan worden wanneer sprake is van een menging van woningen in eigendom van de toegelaten instelling bij rijtjeswoningen (gespikkeld bezit) of in een appartementengebouw (gemengde complexen). In dergelijke gevallen is het belangrijk dat toegelaten instellingen particuliere eigenaren kunnen ontzien en meenemen in de voorgenomen verduurzaming van het bezit van de toegelaten instelling, zodat de verduurzaming niet belemmerd wordt. Daarbij wordt het hen toegestaan in het kader van het leveren van diensten de overheadkosten te dragen, zoals de gemeenschappelijke vergunningaanvraag, het technisch ontwerp of (andere) projectkosten. Dit kan helpen uitstel of afstel van verduurzamingsinvesteringen in dergelijke situaties te voorkomen. Dit wordt nader uitgewerkt en toegelicht in het BTIV.

Omdat investeringen in verduurzaming niet zonder risico zijn, acht de regering het van belang dat een aantal waarborgen in het oog worden gehouden. De kerntaak van toegelaten instellingen ligt op het terrein van de volkshuisvesting en dus zullen investeringen in verduurzaming betrekking moeten hebben op het eigen vastgoed in de gebouwde omgeving. Het is niet de bedoeling dat toegelaten instellingen de risico's en verantwoordelijkheden van andere vastgoedeigenaren op zich nemen, noch activiteiten oppakken die primair de verantwoordelijkheid zijn van anderen (zoals energieleveranciers of gemeenten). Ervaringen uit het verleden laten zien dat dergelijke uitgangspunten noodzakelijk zijn om onnodig verlies van maatschappelijk gebonden vermogen te komen. De toezichthouder ziet hierop toe vanuit het reguliere rechtmatigheidstoezicht.

3.4.3 Leefbaarheid

Met hun langjarige betrokkenheid in de wijken waar hun woningen staan, zijn toegelaten instellingen belangrijk voor de leefbaarheid in de woonomgeving. Dat doen zij door het differentiëren van de woningvoorraad in die wijken, alsmede door investeringen in sociaal beheer. Zij werken daarbij vaak samen met andere toegelaten instellingen, gemeenten, huurdersorganisaties en zorg- en welzijnsorganisaties. Daarbij levert iedere partij zijn (financiële) bijdrage vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Zo kan een toegelaten instelling participeren in wijkoverleggen tussen gemeenten, toegelaten instellingen en zorginstellingen en kan zij in personele en/of in financiële zin bijdragen aan een wijkteam of activiteiten gericht op de bevordering van de veiligheid in de buurt of wijk. Daarnaast zetten toegelaten instellingen huismeesters en sociaal beheerders in, die mogelijke problemen achter de voordeur kunnen signaleren, in samenspraak met en onder regie van gemeentelijke of welzijnsinstanties.

Deze rol van toegelaten instellingen wordt belangrijker omdat zij steeds meer te maken krijgen met kwetsbare groepen. Het gaat om huishoudens die te maken hebben met een of meerdere gezondheidsproblemen, een sociaaleconomische achterstand hebben of meer moeite hebben om mee te draaien in een ingewikkelder wordende samenleving. Het aantal kwetsbare huishoudens neemt toe en zij wonen steeds meer in dezelfde wijken en buurten. Dit is in de evaluatie van de herziene Woningwet¹⁵ naar voren gebracht door toegelaten instellingen, gemeenten en huurdersorganisaties, en wordt ook gesignaleerd in het onderzoek van RIGO¹⁶ naar kwetsbare doelgroepen en leefbaarheid.

Daar staat tegenover dat er voor het voorkomen van ongewenste leefbaarheidsuitgaven nu sprake is van een stapeling aan wettelijke waarborgen, waardoor in de praktijk onduidelijkheid is ontstaan bij toegelaten instellingen over wat wel en wat niet mag. Dit kan ertoe leiden dat wettelijk toegestane en gewenste activiteiten en uitgaven aan leefbaarheid onbedoeld worden ontmoedigd. Door het wegnemen

¹⁵ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470

¹⁶ <https://www.rigo.nl/nieuws/veerkracht-in-het-corporatiebezit/>

van deze detailregels die knellend zijn voor investeringen in leefbaarheid, ontstaat meer ruimte voor lokale partijen om binnen de algemene kaders van de wet een passende lokale invulling van het volkshuisvestelijk beleid en bijpassende financiële inzet te bepalen. Op dat lokale niveau zal ook de balans gevonden moeten worden tussen uitgaven aan leefbaarheid en andere investeringen. Tegen die achtergrond acht de regering het wenselijk om de slagkracht van toegelaten instellingen op leefbaarheid te vergroten. Zo stelt de regering voor om, in plaats van een maximumbedrag voor leefbaarheid met lokale afwijkingsbevoegdheid, nu in het geheel geen maximumbedrag meer voor te schrijven. Daarnaast wordt voorgesteld de eis te schrappen dat prestatieafspraken over leefbaarheid nodig zijn om leefbaarheidsactiviteiten uit te mogen voeren. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de toezegging aan het EK-lid Flierman (CDA) dat gezocht wordt naar ruimte om overbodige of strenge regels omtrent leefbaarheid te schrappen.

Met bovenstaande aanpassing wordt meer ruimte geboden, maar wordt geen volledige vrijheid gegeven. De bestaande reeds naar principes ingerichte definitie van de wettelijk toegestane leefbaarheidsactiviteiten blijft gehandhaafd, waarmee er een waarborg blijft tegen te grote en ongewenste leefbaarheidsuitgaven. Dit is wenselijk, gezien ervaringen uit het verleden. Via leefbaarheidsactiviteiten werd het werkdomein van toegelaten instellingen ongewenst opgerekt tot ver buiten het werkdomein van de volkshuisvesting. Signalen in de huidige evaluatie wijzen erop dat het ook nu nog geregeld voorkomt dat toegelaten instellingen worden gevraagd activiteiten te ontplooiën waarvoor primair andere organisaties verantwoordelijk zijn. Wel is de regering voornemens om toegelaten instellingen toe te staan bij te dragen aan activiteiten gericht op ontmoeting. Dit wordt geregeld met een aanpassing van het BTIV. Daarbij blijft van toepassing dat deze activiteiten moeten plaatsvinden in de directe nabijheid van de woongelegenheden van toegelaten instellingen en daarmee een op de wijk/buurt en bewonersgerichte functie hebben

3.4.4 Faciliteren van huurdersorganisaties

Met de herziene Woningwet hebben huurdersorganisaties een meer nadrukkelijke rol gekregen in de Woningwet. Zij hebben instemmingsrecht gekregen bij fusies en het aangaan van verbindingen, kunnen bij verschillende goedkeuringsverzoeken een zienswijze indienen (o.a. toelating, scheiden/splitsen, verkopen, woningmarktregiovorming en ontheffingen, etc.) en zijn gelijkwaardige partij bij het proces om tot prestatieafspraken te komen. Om hun rol goed te kunnen vervullen is het van belang dat huurdersorganisaties voldoende kunnen worden ondersteund wanneer dit nodig is.

Eerder is geregeld dat toegelaten instellingen aan huurdersorganisaties diensten mogen leveren ten behoeve van de administratie. Daarbij wordt in de praktijk dikwijls gedacht aan zaken als de ledenadministratie of de boekhouding. Om huurdersorganisaties voldoende te kunnen ondersteunen bij de uitoefening van haar rol, acht de regering het van belang de mogelijkheden te verbreden. Voorgesteld wordt om de bepaling te herformuleren naar het faciliteren van huurdersorganisaties. Daarmee blijven toegestane activiteiten niet beperkt tot administratie, maar mag de toegelaten instelling ook ondersteuning bieden op andere manieren, zoals bij huurdersraadplegingen of kunnen kosteloos kantoorruimten ter beschikking worden gesteld voor overleg, zonder dat hier noodzakelijkerwijs een huurovereenkomst tussen de toegelaten instelling en te wijzigen. Uiteraard geldt dat de huurdersorganisatie niet bepaalde ondersteuning opgelegd kan worden door de toegelaten instelling.

3.4.5 Werkzaamheden voor derden

Met de invoering van de Veegwet Wonen¹⁷ en onderliggende regelgeving is het voor toegelaten instellingen mogelijk geworden om werkzaamheden voor derden uit te voeren. Eerder werd toegelaten instellingen al de mogelijkheid gegeven verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden uit te voeren

¹⁷ Kamerstukken 2015-2016, 34 468, nr. 2

voor huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van houders van een verblijfsvergunning asiel (vergunninghouders).¹⁸ Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat toegelaten instellingen makkelijker bezit kunnen aanhuren en daarmee de woningvoorraad voor een specifieke doelgroep snel (tijdelijk) kunnen vergroten. Uit de evaluatie van de herziene Woningwet bleek dat de huidige bepalingen voor werkzaamheden voor derden onnodige belemmeringen opwerpen. Hierdoor worden werkzaamheden voor derden ontmoedigd. Met het onderhavig voorstel wordt daarom een vereenvoudiging van de regelgeving voorgesteld.

De regering stelt voor de regelgeving voor werkzaamheden voor derden en de regelgeving voor werkzaamheden ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders samen te voegen tot één set regels. De veelheid aan artikelen in met name het BTIV leidden tot een onoverzichtelijk geheel, terwijl de verschillen in voorschriften zeer gering is. Op wetsniveau wordt deze wijziging vormgegeven met het vervallen van artikel 45a. De overige wijzigingen vinden plaats in lagere regelgeving, hoofdzakelijk het BTIV. Het gaat onder andere om het vervallen van de voorwaarden omtrent het aandeel vergunninghouders in een complex, het gedeeltelijk vervallen van de plicht tot het uitvoeren van een marktverkenning en het uniformeren van het bedrag dat maximaal geïnvesteerd mag worden per verhuureenheid. Daarnaast vervalt de voorafgaande goedkeuring. Gezien de beperkte risico's die in de toezichtspraktijk wordt ervaren met werkzaamheden voor derden, is een goedkeuringsprocedure niet van toegevoegde waarde. Als onderdeel van de goedkeuringsprocedure vervalt ook de openbare bekendmaking, voor zover het DAEB-activiteiten betreft. De werkzaamheden voor derden worden daarmee onderdeel van het reguliere rechtmatigheidstoezicht van de toezichthouder. Vanuit de niet-DAEB-tak mogen toegelaten instellingen ook niet-DAEB-werkzaamheden voor derden gaan uitvoeren. Hiervoor is wel een openbare publicatie noodzakelijk. In het BTIV worden deze wijzigingen nader omschreven en onderbouwd.

Oud	Nieuw
Onderscheid normale werkzaamheden voor derden en vergunninghouders	Vervalt
Publicatieverplichting voor werkzaamheden van derden	Publicatieverplichting enkel voor niet-DAEB-werkzaamheden voor derden
Goedkeuringsprocedure vooraf	Vervalt
Werkzaamheden voor derden enkel vanuit/voor de DAEB	Werkzaamheden voor derden ook vanuit/voor niet-DAEB
Verbod boeteclausule in contract tussen toegelaten instelling en derde	Vervalt
Maximale looptijd van 10 jaar	Maximale looptijd van 15 jaar
Verbod koopoptie in contract tussen toegelaten instelling en derde	Vervalt

3.4.6 Verkoop onder voorwaarden

Door toegelaten instellingen worden in sommige gevallen woningen vanuit de DAEB-tak verkocht aan particulieren, vaak de zittende huurders, met een verplichting voor de toegelaten instelling om deze woningen terug te kopen op het moment dat de koper de woning wenst te verkopen. Een dergelijke terugkoopplicht voor de toegelaten instelling geeft de koper zekerheid dat hij de woning altijd weer kan verkopen. Voor de toegelaten instelling is het voordeel dat de teruggekochte woning opnieuw verhuurd kan worden in het sociale segment als daar behoefte aan is. Ook kan de toegelaten instelling ervoor kiezen een teruggekochte woning opnieuw te verkopen met een terugkoopplicht, met als doel deze op termijn weer beschikbaar te stellen voor verhuur aan de doelgroep.

¹⁸ Kamerstukken 2015-2016, 34 403, nr. 2

In de praktijk komt het ook voor dat een met een terugkoopplicht gekochte woning geen functie meer heeft voor de huisvesting van de doelgroep en de toegelaten instelling de woning definitief, dus zonder terugkoopverplichting, wenst te verkopen. Het verwerven van een dergelijke woning met als doel deze definitief te verkopen is vanuit de DAEB-tak niet goed mogelijk binnen de regelgeving. De regering acht deze situatie onwenselijk en stelt daarom voor met een nieuw artikel 47, eerste lid, onderdeel j, te regelen dat woningen met een terugkoopplicht vanuit de DAEB-tak kunnen worden gekocht om te verkopen, en na terugkoop definitief vanuit deze tak verkocht kunnen worden. Voor de verkoop van deze woningen gelden de gebruikelijke verkoopregels van artikel 27 van de wet. De verkoopopbrengsten blijven in de DAEB-tak, waarin zij ingezet kunnen worden ten behoeve van andere DAEB-taken. Ook vanuit de niet-DAEB-tak kunnen woningen onder voorwaarden worden verkocht en teruggekocht. Het onderhavige ontwerp brengt daarin geen wijzigingen aan.

3.4.7 Passend toewijzen

Om de betaalbaarheid van het wonen voor de huishoudens met de laagste inkomens te bevorderen is per 1 januari 2016 het passend toewijzen opgenomen. Deze norm houdt in dat ten minste 95% van de toewijzingen aan huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens moet plaatsvinden in woningen met een huurprijs tot de voor het huishouden van toepassing zijnde aftoppingsgrens.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet is gebleken dat passend toewijzen bijdraagt aan het bevorderen van de betaalbaarheid, maar zijn ook verbeterpunten naar voren gekomen. Naar aanleiding hiervan stelt de regering voor de regels voor het passend toewijzen op twee punten te wijzigen. Ten eerste door te regelen dat de inzet van de vrije toewijzingsruimte over twee jaar gespreid kan worden, zodat lokaal beter gebruik gemaakt kan worden van die ruimte. Dit biedt in het bijzonder meer ruimte voor kleinere toegelaten instellingen die maar een zeer beperkt aantal toewijzingen per jaar hebben. Daarnaast wordt voorgesteld een uitzondering op passend toewijzen te maken voor ouderen met een laag inkomen maar met vermogen, zodat zij wanneer zij dat wensen een duurdere woning kunnen huren die beter past bij hun woonwensen. Juist omdat deze groep beschikt over vermogen, zijn de risico's voor het huishouden beperkt en zal geen beroep gedaan (kunnen) worden op de huurtoeslag. Beide punten worden in het BTIV geregeld. In artikel 46 van deze wet worden beperkte wijzigingen doorgevoerd om deze veranderingen in het BTIV mogelijk te maken.

3.4.8 Huurders van maatschappelijk onroerend goed (MOG)

Maatschappelijk onroerend goed (MOG) kan bijdragen aan het versterken van de sociale cohesie en participatie in de wijk, of levert een belangrijke voorziening voor bewoners die daar gezien hun gezondheidssituatie behoefte aan hebben. In de Woningwet is het principe opgenomen dat maatschappelijk vastgoed van toegelaten instellingen in de buurten en wijken waar zij bezit hebben moet staan en dat MOG een op de wijk of buurt gerichte functie heeft. Investerings in maatschappelijk vastgoed staan daarmee in het teken van de volkshuisvestelijke taak van de toegelaten instelling. Vanuit de bijdrage die MOG kan leveren aan het wonen, is het van belang dat toegelaten instellingen niet onnodig worden belemmerd bij investeringen in MOG.

De toegestane activiteiten van toegelaten instellingen rond maatschappelijk vastgoed zijn bij de herziening van de Woningwet in 2015 nader afgebakend. Hierin is opgenomen dat toegelaten instellingen maatschappelijk vastgoed enkel mogen verhuren aan overheidsinstellingen of stichtingen of verenigingen met een maatschappelijk doel. In de praktijk blijkt dat er situaties kunnen zijn waarin het wenselijk is dat vastgoed ook door een natuurlijk persoon gehuurd kan worden voor een maatschappelijke doelstelling, bijvoorbeeld een atelierruimte waarin op de wijk- of buurtgerichte activiteiten plaatsvinden. De regering acht het wenselijk om die ruimte te geven en doet daarom het voorstel om in het zesde lid van artikel 48 te regelen dat, naast verenigingen, stichtingen en overheidsinstellingen, ook natuurlijke personen huurder kunnen zijn van maatschappelijk onroerend

goed. Voorwaarde is dat de natuurlijk persoon in dat maatschappelijk onroerend goed op het maatschappelijk belang gerichte werkzaamheden verricht, zonder daarbij commerciële doelstellingen te hebben. De waarborgen tegen ongewenste en te grote investeringen in maatschappelijk vastgoed blijven bestaan. Exploitatie met als doel het behalen van winst, blijft bij de verhuur van het maatschappelijk vastgoed niet mogelijk. Daarnaast blijft van toepassing dat de activiteit een op de wijk- of buurtgerichte functie moet hebben en alleen in wijken waar de toegelaten instelling al bezit heeft.

3.5 Overige voorgestelde wijzigingen

3.5.1 Wijzigingen ten aanzien van zienswijzen

In de Woningwet en lagere regelgeving is op verschillende plekken een mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten, huurdersorganisaties of andere organisaties om een zienswijze in te dienen op een verzoek aan de toezichthouder of een voorgenomen besluit van de toegelaten instelling. Daarbij wordt niet altijd dezelfde formulering of constructie gebruikt, hetgeen kan leiden tot onduidelijkheid.

Daarnaast is geconstateerd dat in de regelgeving niet altijd een zienswijze voor de huurdersorganisaties is opgenomen waar dit wel de bedoeling was. Op deze plaatsen wordt nu enkel een zienswijze van de gemeente vereist, waar de zienswijze van de huurdersorganisaties ook van belang is. Voorgesteld wordt om dit in zowel de wet als het BTIV te herstellen. De weging van de zienswijze van de gemeente en huurdersorganisatie wordt op deze manier gelijkgetrokken. Het gaat om de zienswijze bij het indienen van een ontheffingsverzoek van de woningmarktregio, een voorgenomen administratieve scheiding en het overhevelen van bewoonde woningen naar de niet-DAEB.

3.5.2 Oordeel toezichthouder over jaarstukken

In artikel 38 en artikel 44a van de Woningwet is bepaald welke stukken de toegelaten instelling aan de gemeenten en huurdersorganisaties doen toekomen. Het gaat om jaarstukken zoals de accountantsverslagen en bestuurdersverklaringen van de toegelaten instellingen, alsmede het jaarlijkse activiteitenoverzicht. Om meer ruimte te geven voor risicogericht toezicht wordt voorgesteld in deze artikelen te regelen dat de toezichthouder een oordeel *kan* geven over deze stukken. Zo kan de toezichthouder bepalen in welke gevallen zij jaarlijks een oordeel wil geven en in welke situaties een lagere frequentie mogelijk is.

3.5.3 Klachtenreglement

Op grond van het derde lid van artikel 55b wijst de minister bij AMvB een klachtenreglement aan dat algemeen verbindend is voor alle toegelaten instellingen. In het BTIV is bepaald dat dit het klachtenreglement van Aedes is. Dit kan onduidelijkheid opleveren over wat de juiste versie van het reglement is wanneer er meerdere versies in omloop zijn. Om deze onduidelijkheid weg te nemen wordt voorgesteld met een aanpassing van het derde lid van artikel 55b te regelen dat de minister het geldende klachtenreglement aanwijst, hetgeen bij ministerieel besluit gebeurt. Het betreft een technische aanpassing en geen voornemen om het aangewezen klachtenreglement zelf te wijzigen.

3.5.4 Vereenvoudigingen ten aanzien van visitaties

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet kwam naar voren dat visitaties een bijdrage leveren aan de maatschappelijke verantwoording over geleverde prestaties, maar dat toegelaten instellingen en commissarissen de administratieve lasten hiervan niet als proportioneel ervaren. Om de administratieve lasten voor toegelaten instellingen te verminderen, worden twee veranderingen voorgesteld.

Ten eerste acht de regering het niet meer nodig dat toegelaten instellingen binnen zes weken na ontvangst van de rapporten naar de toezichthouder zenden. Deze kan de rapporten immers zelf inzien op de website van de toegelaten instelling, die verplicht blijft er zorg voor te dragen dat de rapporten binnen zes weken langs elektronische weg algemeen verkrijgbaar zijn en naar de belanghebbenden en degenen die hun zienswijzen hebben gegeven worden gezonden. Daarnaast publiceert ook de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) de rapporten.

Ten tweede is het niet langer nodig om bij de toezichthouder goedkeuring te vragen voor het met een jaar verlengen van de termijn waarbinnen een visitatie moet plaatsvinden. In plaats daarvan wordt verlangd dat toegelaten instellingen in hun jaarverslag melden dat zij door omstandigheden gebruik hebben moeten maken van deze mogelijkheid en die keuze daarin onderbouwd verantwoordt. Benadrukt wordt dat enkel in uitzonderlijke situaties gebruik gemaakt moet worden van deze regeling, bijvoorbeeld wanneer een visitatie vanwege een fusietraject niet binnen de gestelde termijn uitgevoerd kan worden. Vervolgens moet de toegelaten instellingen binnen het extra jaar alsnog geïnspecteerd worden. Het is niet toegestaan een tweede keer in dezelfde visitatieperiode gebruik te maken van de uitstelkans. De toezichthouder neemt dit mee in haar governance- en rechtmatigheidstoezicht.

3.5.5 Governancebepalingen WSW

In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het voorstel tot wijziging van het BTIV in verband met het regelen van de toezicht op de borgingsvoorziening¹⁹ werd geadviseerd om de hoofdelementen van de regulering van de borgingswerkzaamheden van het WSW en het toezicht daarop in de Woningwet op te nemen. Met deze wijziging van de Woningwet wordt voorgesteld aan dit punt gevolg te geven. Dit is vormgegeven in de voorgestelde artikelen 59a tot en met 59g van de wet. De bepalingen in het BTIV zullen komen te vervallen. Het betreft alleen een verschuiving van de bestaande bepalingen waarin regels worden gesteld aan de borgingsvoorziening, zonder inhoudelijke wijzigingen van het beleid op dit punt.

In aanvulling daarop worden de bestaande bepalingen met betrekking tot de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen van de borgingsvoorziening (WSW) geüniformeerd met die voor bestuurders en commissarissen van toegelaten instellingen. Dit betekent dat ook zij nu een Verklaring omtrent gedrag (VOG) dienen te overleggen, alvorens de toezichthouder een zienswijze kan afgeven op de geschiktheid en betrouwbaarheid van een kandidaat. Dit wordt uitgewerkt in het RTIV.

3.5.6 Experimenteerartikel

In de afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen geweest op de woningmarkt en aanpalende beleidsterreinen, die invloed hebben op het werk dat toegelaten instellingen nu en in de toekomst doen. Het gaat bijvoorbeeld om decentralisaties in het sociaal domein en langer zelfstandig wonen of het besluit om toe te werken naar een gasvrije gebouwde omgeving. Bij de invoering van de herziene Woningwet op 1 juli 2015 waren de effecten van deze wijziging nog niet duidelijk. Ook in de toekomst zullen dergelijke nieuwe ontwikkelingen spelen en is de regelgeving daar mogelijk onvoldoende op voorzien.

Tegen deze achtergrond stelt de regering voor om een nieuwe experimenteerbepaling (artikel 61u) op te nemen waarmee afgeweken kan worden van hetgeen geregeld is in hoofdstuk IIIa en IV van de Woningwet. Dit heeft meerwaarde ten opzichte van de reeds bestaande mogelijkheden op grond van artikel 120a van de Woningwet en artikel 125 van het BTIV, omdat daarmee enkel van bepalingen van

¹⁹ No.W04.16.0040/I

het BTIV en RTIV afgeweken kan worden. Het experimenteerartikel is bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen of een bepaalde aanpassing van regelgeving een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem of een gewenste ontwikkeling kan stimuleren. Het doel van een experiment is dan ook om (het functioneren van) de regelgeving te verbeteren op basis van de lering die getrokken wordt uit het betreffende experiment. Het is niet bedoeld als discretionaire afwijkingsbevoegdheid of om in specifieke casuïstiek de wetgeving buiten werking te stellen.

Zoals in het voorgestelde tweede lid van artikel 61u is vastgelegd, kan enkel worden overgegaan tot een experiment indien deze een bijdrage kan leveren aan het belang van de volkshuisvesting of aan het doelmatiger uitvoeren van de wet, zonder afbreuk te doen aan het belang van de volkshuisvesting. Om hierover een oordeel te vormen kan onder meer worden gekeken naar aspecten als rechtsongelijkheid, rechtszekerheid, Europeesrechtelijke kaders, de bescherming van het maatschappelijk vermogen, mogelijke marktverstoring en de financiële continuïteit en risicopositie van de toegelaten instelling, de risicopositie van het (borg)stelsel en de positie van de achtervangpartijen (Rijksoverheid en gemeenten).

Wanneer een experiment waarmee wordt afgeweken van de wet wordt toegestaan, wordt bij amvb opgenomen wat het doel is, een afbakening gegeven van welke voorschriften afgeweken mag worden, wie kan deelnemen aan het experiment, hoe lang het experiment loopt en op welke wijze de evaluatie plaatsvindt.

Een experiment duurt maximaal vijf jaar. Voor het bepalen van de exacte duur speelt in elk geval een rol welke termijn de effecten meetbaar zullen zijn. Uiterlijk negen maanden voor het einde van een amvb-experiment wordt een verslag naar de Staten-Generaal gestuurd waarin gerapporteerd wordt over de doeltreffendheid en eventuele omzetting van het experiment in permanente wetgeving. Indien het experiment zodanig succesvol is dat een wetsvoorstel is ingediend bij de Staten-Generaal, kan de minister de experimentperiode met maximaal twee jaar verlengen om een overgangssituatie te creëren. Als het wetsvoorstel in de tussentijd tot wet is verheven en in werking treedt, beëindigt vanzelfsprekend de experimentperiode.

3.5.8 Betrekken volkshuisvestelijk belang bij het nemen van besluiten door de toezichthouder

Met de opname van dit artikel op wetsniveau wordt mede invulling gegeven aan de aanbevelingen in het rapport "In regels kun je niet wonen" van ABD Topconsult inzake de doorontwikkeling van het externe toezicht op toegelaten instellingen.²⁰ Het voorgestelde artikel 61lc Woningwet vervangt artikel 15 BTIV (oud). Door de verplaatsing naar artikel 61lc Woningwet wordt nadrukkelijker geregeld dat de toezichthouder het belang van de volkshuisvesting kan betrekken. Dit betekent bijvoorbeeld dat het belang van de volkshuisvesting een rol kan spelen in de afweging van de toezichthouder om in een concreet geval wel of juist niet gebruik te maken van een wettelijke bevoegdheid die aan haar is gemandateerd. Tevens kan het belang van de volkshuisvesting een rol spelen bij de invulling van de normen uit de Woningwet en onderliggende regelgeving. Het artikel biedt de toezichthouder namelijk de mogelijkheid om, binnen de grenzen van de wet en regelgeving, het belang van de volkshuisvesting te betrekken bij het nemen van besluiten. De wijze waarop de toezichthouder het belang van de volkshuisvesting hierbij betreft, kan de toezichthouder uitwerken in beleidsregels.

²⁰ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470

4. Verhouding tot het hoger recht

Enkele wijzigingen in dit wetsvoorstel raken aan de uitwerking van het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 inzake bestaande steun en bijzondere projectsteun voor toegelaten instellingen.²¹

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Autoriteit woningcorporaties is verzocht een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF-toets) van het wetsvoorstel uit te voeren aan de hand van het conceptwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting die eveneens aangeboden zijn in de openbare internetconsultatie.

6. Gevolgen voor burgers en bedrijven

7. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een conceptversie van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd ter toetsing.

8. Consultatie

Het wetsvoorstel is van 30 november 2019 tot en met 17 januari 2020 in openbare internetconsultatie geweest.

9. Inwerkingtreding

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de Woningwet)

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

In de huidige Woningwet worden de termen "bewonerscommissie" en "huurdersorganisatie" steeds gespecificeerd met verwijzing naar artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op het overleg huurders verhuurder respectievelijk artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van die wet. Dit komt de toegankelijkheid van de bepalingen waarin deze termen worden gebruikt niet ten goede. Daarom wordt voorgesteld om de termen "bewonerscommissie" en "huurdersorganisatie" in de begripsbepalingen te plaatsen, zonder overigens inhoudelijke wijzigingen te maken. Dit leidt op meerdere plekken in de Woningwet tot verwijdering van de verwijzingen naar de Wet op het overleg huurder verhuurder waar voornoemde termen worden gehanteerd; deze wetstechnische wijzigingen zullen hierna niet afzonderlijk worden toegelicht.

Daarnaast wordt voorgesteld om het begrip "voorziening" te herintroduceren in de Woningwet. Deze komt met artikel 2.55, onderdeel A, van de Invoeringswet Omgevingswet te vervallen, terwijl behoud daarvan wenselijk is vanwege het gebruik van dit begrip in diverse artikelen van de Woningwet en onderliggende regelingen ten aanzien van de toegelaten instellingen. Een belangrijk voorbeeld hiervan

²¹ E 2/2005 en N 642/2009

is artikel 45 Woningwet, dat het gebied van de volkshuisvesting omschrijft. Voorts wordt voorgesteld het begrip "voorziening" uit te breiden vanwege de verduurzamingsopgave van toegelaten instellingen. In het kader van deze opgave wordt daarom toegevoegd dat een bouwkundige of bouwtechnische maatregel aan een gebouw die sterkt tot verbetering van de energetische prestatie van het gebouw, ook onder het begrip "voorziening" valt. Dit maakt het voor toegelaten instellingen bijvoorbeeld mogelijk om aan haar woongelegenheden bepaalde voorzieningen in het kader van verduurzaming te treffen. Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4.2 van deze memorie van toelichting.

Tot slot wordt voorgesteld om het begrip "Onze Minister" te actualiseren en in de begrippen "woningvennootschap" en "samenwerkingsvennootschap" ter verduidelijken dat dit verbonden ondernemingen van een toegelaten instelling zijn.

Artikel I, onderdeel B (artikel 19)

De voorgestelde wijziging in het tweede lid van artikel 19 is het gevolg van de wijzigingen in de zienswijze van de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen en in de incompatibiliteiten voor bestuurders en commissarissen (artikel I, onderdelen J en L)

Artikel I, onderdelen C en I (artikelen 21, eerste lid, onderdelen b en c, en tweede lid, en 23)

In het voorgestelde artikel 21 vervalt het eerste lid, vanwege verplaatsing van deze relatief specifieke eis voor verbindingen met nv's en bv's naar artikel 9 BTIV. De norm blijft dus behouden, zij het op een ander regelgevingsniveau. Hetzelfde geldt ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen in artikel 23, waarin eisen zijn opgenomen voor de statuten van nv's en bv's waarmee een toegelaten instelling zich verbindt. Ook deze normen horen vanwege de specifieke eisen voor slechts bepaalde verbindingen thuis in het BTIV. Tegelijkertijd wordt voorgesteld een belangrijke afwijzingsgrond voor een voorgenomen verbinding, vanwege het principiële karakter daarvan, op te nemen in artikel 21 van de wet in plaats van het BTIV. Dit betreft het huidige artikel 9, eerste lid, onder a, BTIV, op grond waarvan een verbinding niet wordt goedgekeurd indien naar het oordeel van de minister sprake is van een uit dat zich verbinden voortvloeiend onaanvaardbaar risico dat door de toegelaten instelling in de betrokken rechtspersoon of vennootschap in te brengen vermogen niet voor de volkshuisvesting bestemd blijft.

In het voorgestelde artikel 21, eerste lid, onderdeel c, dat ziet op verbindingen waarbij geen toepassing wordt gegeven aan artikel 50a, eerste lid, van de wet, is in de eerste plaats het abusievelijk ontbreken van het instemmingsrecht van bewonerscommissies voor voorgenomen verbindingen hersteld. Ook is met wijziging van het woord "of" in "dat" verduidelijkt dat als een afwijzingsgrond voor een verzoek om het aangaan van een verbinding de situatie geldt dat bewonerscommissies en huurdersorganisaties niet met de verbinding instemmen.

Het voorgestelde artikel 21, tweede lid, bevat de nieuwe norm dat een goedkeuring niet vereist is als een verbinding wordt aangegaan met een vereniging, waaraan enkel vermogen wordt verstrekt met een periodieke contributie. Deze bepaling beoogt een voorziening te treffen voor verbindingen die enkel bestaan uit het zijn van lid van een vereniging. Het is onwenselijk als hiervoor goedkeuring vereist is, ook omdat met deze wijziging als eis komt te gelden dat in een dergelijk geval vermogensverstrekking aan de vereniging enkel mag bestaan uit een (reguliere) lidmaatschapsbijdrage.

Artikel I, onderdelen C, D en T (artikelen 21, eerste lid, onderdeel f, 21a, eerste lid, en 45, eerste lid)

Artikelen 21, eerste lid, onderdeel f, en 21a Woningwet regelen dat toegelaten instellingen slechts bij oprichting van een verbinding aandelenkapitaal of een lening aan een nieuwe verbinding kan verstrekken. Omdat personenvennootschappen en niet alle rechtspersonen vermogen hebben die (deels) uit aandelen bestaat, wordt het woord "aandelenkapitaal" vervangen door "kapitaal". Hierdoor wordt ook voorkomen dat op dit vlak onderscheid bestaat tussen de diverse entiteiten, zonder dat daar een valide reden voor is.

In artikel 45, eerste lid, van de Woningwet is om dezelfde reden voorgesteld om ten aanzien van de termen die betrekking hebben op het ingebrachte vermogen de relaties met aandelen te verwijderen. Hierdoor is verduidelijkt dat, ongeacht het type rechtspersoon of personenvennootschap, een verbonden onderneming van een toegelaten instelling "naar rato" van het ingebrachte kapitaal werkzaam moet zijn op het gebied van de volkshuisvesting.

Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 21a, tweede lid, en 21d)

Deze wijzigingen hangen samen met de intrekking van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Zie daarvoor de toelichting op artikel III.

Artikel I, onderdelen G, H en JJ (artikelen 21f, 21g en 59a tot en met 59g)

Voorgestelde artikelen 59a tot en met 59g bevatten de regels met betrekking tot de governance van de borgingsvoorziening, evenals het toezicht van de minister op die regels. Deze zijn overgeheveld uit de artikelen 18 tot en met 18f van het BTIV. Aanleiding hiervoor is een adviesopmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State.²² Er worden geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de bepalingen.

Als gevolg van het bovenstaande is een grondslag voor het bij lagere regelgeving regelen van de governance van de borgingsvoorziening en het toezicht door de minister op de naleving van die voorschriften niet meer nodig. Deze vervalt daarom met het voorgestelde 21f.

Het voorgestelde artikel 21g bevat enkel een verplaatsing van de bevoegdheid van de minister om van de rijksbelastingdienst gegevens te vorderen die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de geschiktheid en de betrouwbaarheid van kandidaat-bestuurders en -commissarissen van de borgingsvoorziening. Deze bevoegd is thans vastgelegd artikel 18a, vijfde lid, van het BTIV. In het huidige artikel 21g van de Woningwet is dezelfde bevoegdheid voor de minister geregeld ten aanzien van de kandidaat-bestuurders en -commissarissen van de toegelaten instellingen.

Artikel I, onderdelen J en L (artikelen 25 en 30)

In artikelen 25 en 30 worden meerdere wijzigingen voorgesteld.

Met de wijzigingen in het tweede lid van artikel 25 en het derde lid van artikel 30 wordt in de eerste plaats verduidelijkt welk orgaan van de toegelaten instelling een verzoek bij de minister indient om zijn zienswijze op de geschiktheid van personen voor het bestuur respectievelijk de raad van commissarissen te verkrijgen. Dat is de raad van commissarissen. De huidige formulering spreekt over indiening van het verzoek door de toegelaten instelling, waardoor in de praktijk vragen rijzen over welk orgaan daartoe moet overgaan. In de tweede plaats wordt geregeld dat de minister aan zijn zienswijze voorwaarden kan verbinden. Dit maakt het onder meer mogelijk om op korte termijn een bestuurder of commissaris te benoemen, zonder dat alle stappen in het proces van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets zijn doorlopen. In de derde plaats wordt met een samenvoeging van de delegatiegrondslagen een vereenvoudiging in de bepaling beoogd.

Met het vervallen van het vierde en vijfde lid van artikel 25 wordt uitvoering gegeven aan het schrappen van het eerdergenoemde amendement De Vries. In artikel 30, vierde lid, wordt de regel geschrapt over het aantal herbenoemingen van een commissaris. Zie hiervoor verder paragraaf 3.2.4 respectievelijk paragraaf 3.2.2 van deze memorie van toelichting.

Met het voorgestelde artikel 25, vierde lid, en 30, zesde lid, worden de nieuwe regels in het kader van de incompatibiliteiten gegeven voor de bestuurder respectievelijk commissaris. Deze zijn voortaan "principle-based" vormgegeven om ruimte te laten voor maatwerk en om de toekomstbestendigheid

²² Advies van 18 april 2016, nr. W04.16.0040/I, Stcrt. 2016, nr. 33454

van deze regels te vergroten. Daarbij geldt het principe dat het zijn van bestuurder of commissaris onverenigbaar is met een functie waarvan de uitoefening nadelig kan zijn voor de belangen van de toegelaten instelling of waarvan deze uitoefening kan leiden tot (de schijn van) belangenverstremgeling. Voor de commissaris geldt daarnaast dat, evenals nu het geval is, onder omstandigheden ook voormalige functies onverenigbaar kunnen zijn met het lidmaatschap van de RvC.

In het kader van het bovenstaande is voorts een bij de herziening van de Woningwet in 2015 nieuw geïntroduceerde onverenigbaarheid verplaatst naar de onderwerpen waarop wordt getoetst in het kader van de betrouwbaarheid van een kandidaat-bestuurder of -commissaris. Op grond hiervan was het bekleden van een functie van bestuurder of commissaris van een toegelaten instelling niet mogelijk wanneer een kandidaat-bestuurder of -commissaris in het verleden een zodanige functie heeft gehad bij een toegelaten instelling, waarbij die toegelaten instelling een aanwijzing of sanctie opgelegd heeft gekregen in verband met een ondeugdelijke bedrijfsvoering. Het is logischer om hierop voorafgaand aan een mogelijke benoeming te toetsen, waardoor wordt voorgesteld deze factor over te plaatsen naar de nieuwe bijlage 1 van het BTIV, dat betrekking heeft op de betrouwbaarheid van een kandidaat-bestuurder of -commissaris.

Het voorgestelde artikel 25, vijfde lid, en 30, zevende lid, geven naast bovengenoemde regels op persoonsniveau, regels op het niveau van de organen, door voor te schrijven dat het bestuur respectievelijk de RvC zodanig is samengesteld dat geen verwevenheid met bepaalde andere entiteiten ontstaat die nadelig is voor de belangen van de toegelaten instelling. Voor de RvC geldt daarnaast de thans al geldende regel dat de RvC zodanig is samengesteld dat de commissarissen onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. De bepaling waarmee dit geborgd wordt, wordt met dit ontwerp verplaatst van artikel 30, vijfde lid, naar artikel 30, zevende lid.

Tot besluit voorziet het voorgestelde artikel 25, zesde lid, in een geclausuleerde uitzondering op artikel 25, vierde lid en vijfde lid. Hiermee kan het zijn van een bestuurder van een toegelaten instelling worden verenigd met een functie die niet voldoet aan het vierde lid, en kan het bestuur worden samengesteld in afwijking van het vijfde lid. Dit is alleen mogelijk indien het belang van de volkshuisvesting hiermee is gediend en door de toegelaten instelling afdoende maatregelen worden genomen om de risico's hiervan te beperken. In lagere regelgeving zullen nadere voorschriften op dit punt worden gegeven, zodat meer zekerheid kan worden gegeven over welke maatregelen voor de risicobeperking in elk geval genomen moeten worden.

Zie over deze wijzigingen uitgebreid paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel K (artikel 26)

Met de voorgestelde wijziging in het eerste lid wordt buiten twijfel gesteld dat de RvC besluiten van het bestuur van de toegelaten instelling dient goed te keuren omtrent een fusie als bedoeld in artikel 309 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en een bedrijfsfusie. Hoewel dergelijke fusies in veel gevallen al onder de reikwijdte van een of meer andere onderwerpen van artikel 26, eerste lid, zal vallen, blijkt in de praktijk toch ruimte te bestaan om in specifieke situaties bij deze fusies de RvC te passeren. Omdat dat onwenselijk is, worden deze fusies nu expliciet genoemd in artikel 26. Met het woord "betrokkenheid" is tot uiting gebracht dat de toegelaten instelling zowel de verkrijgende partij kan zijn van het vermogen als de partij die het vermogen afstoot. De raad van commissarissen van zowel de verkrijgende toegelaten instelling als de toegelaten instelling die het vermogen overdraagt dient dus de besluiten van het bestuur omtrent een bedrijfsfusie goed te keuren.

Het vervallen van het tweede en derde lid is het gevolg van het eerdergenoemde schrappen van het amendement De Vries.

Artikel I, onderdelen M en R (artikelen 38 en 44a)

De voorgestelde wijzigingen in artikel 38, vierde lid, en 44a, tweede lid, bieden ruimte voor risicogericht toezicht, waardoor de inspanningen van de toezichthouder kunnen worden geconcentreerd daar waar het nodig is en de administratieve lasten voor de toegelaten instellingen maar ook overigens, kunnen

worden verminderd. Met deze wijzigingen “kan” de toezichthouder voortaan een oordeel geven over jaarstukken als accountantsverslagen en bestuurdersverklaringen, maar is dit geen (jaarlijks) gebod meer.

Artikel I, onderdeel O (artikel 41c)

Dit betreft een wetstechnische correctie van een abusievelijk verkeerde verwijzing.

Artikel I, onderdeel P (artikel 43)

Deze voorgestelde wijziging voorziet in het vervallen van het verplichte vooroverleg tussen toegelaten instellingen en huurderorganisaties over het activiteitenoverzicht, zoals dit nu is geregeld in artikel 43, tweede lid. Zoals in paragraaf 3.3.1 van deze memorie van toelichting is uiteengezet, leidt deze wijziging tot een betere balans in de lokale driehoek, mede doordat met de wijzigingen in artikel 44 een tripartiet overleg op dit punt wordt bewerkstelligd.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 44)

In artikel 44 worden op meerdere onderdelen wijzigingen voorgesteld ter verbetering van het jaarlijkse proces omtrent de prestatieafspraken. Het eerste lid bevat onder meer het uiterlijke tijdstip voor het uitsturen van de uitnodiging door de toegelaten instelling aan gemeenten en huurders; deze is vervroegd naar 1 april. Daarbij is de formulering zodanig dat niet jaarlijks nieuwe afspraken gemaakt hoeven te worden. De afspraken kunnen dan ook zien op meerdere jaren. In het tweede lid is geregeld dat de toegelaten instelling er zorg voor draagt dat gemeenten en huurders op 1 juli beschikken over het activiteitenoverzicht van artikel 43. Nieuw is daarbij dat partijen gezamenlijk tot een andere datum dan 1 juli kunnen komen. Met het oog op deze wijzigingen in het proces is aan het huidige derde lid, op grond waarvan geen uitnodiging gestuurd hoeft te worden indien de gemeente geen woonvisie heeft, geen behoefte meer. Zie over deze wijzigingen uitgebreid paragraaf 3.3.1 van deze memorie van toelichting.

Met de vernummering in verband met het vervallen van het huidige derde lid van artikel 44, zien de leden drie tot en met zes op de geschilbeslechting in verband met de prestatieafspraken. In het derde lid vervalt de verplichting om een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie; dit is voortaan een bevoegdheid in plaats van een plicht. Ongewijzigd blijft de datum van 1 juli voor de berekening van de start van de termijn die geldt om een geschil voor te leggen. In het vierde lid is de behandeltermijn voor de geschilcommissie verlengd naar twaalf weken om beter aan te sluiten bij de gebleken reële termijn die nodig is om een bindende uitspraak te doen. Het vijfde lid bevat de thans in artikel 40, tweede lid, BTIV neergelegde bevoegdheid van de minister om de behandeltermijn van het vierde lid te verlengen. Deze verplaatsing is wenselijk om de normen voor deze termijnen zoveel mogelijk bijeen te brengen. Het zesde lid, ten slotte, bevat de reeds bestaande delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de geschilbeslechting en bevat enkel een technische wijziging in het kader van de vernummering van artikelleden.

Artikel I, onderdeel T (artikel 45, tweede lid)

In artikel 45, tweede lid, worden meerdere wijzigingen voorgesteld die het gebied van de volkshuisvesting, en daarmee het werkdomein van de toegelaten instellingen, verruimen.

Op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel c, mogen toegelaten instellingen voortaan ook diensten verlenen aan huurders van gebouwen die een maatschappelijke of bedrijfsmatige gebruiksbestemming hebben. Hiermee worden onder meer problemen tegengegaan in de gebruikelijke exploitatie van deze gebouwen en in de realisatie van verduurzamingsinitiatieven. Voor het verlenen van de diensten gelden dezelfde eisen als die thans gelden voor het verlenen van diensten aan bewoners en potentiële bewoners van woongelegenheden, met dien verstande dat het verlenen van diensten aan

de huurders van gebouwen die een maatschappelijke of bedrijfsmatige gebruiksbestemming hebben alleen is toegestaan indien die diensten rechtstreeks verband houden met het gebruik van deze gebouwen.

Op grond van de voorgestelde wijzigingen in het tweede lid, onderdeel f, vervallen twee specifieke criteria die gelden voor het kunnen bijdragen aan de leefbaarheid door toegelaten instellingen. Dit betreft het maximumbedrag voor leefbaarheid per woning (met mogelijkheid tot lokale afwijking) en de eis dat over leefbaarheidsactiviteiten afspraken worden gemaakt in de prestatieafspraken. Zie voor een nadere verantwoording hiervan paragraaf 3.4.3 van deze memorie van toelichting.

Op grond van de voorgestelde wijziging in het tweede lid, onderdeel k, wordt het mogelijk gemaakt dat toegelaten instellingen huurdersorganisaties en bewonerscommissies in brede zin faciliteren, hetgeen een verruiming is ten opzichte van de huidige normen op grond waarvan het slechts is toegestaan om deze entiteiten te ondersteunen met het verlenen van administratiediensten. In de praktijk is grote behoefte aan deze verruiming. Als waarborg tegen de risico's van deze verruiming wordt wel als eis gesteld dat het faciliteren in relatie staat met de aan huurdersorganisaties of bewonerscommissies opgelegde taken bij of krachtens de Woningwet of de Wet op het overleg huurders verhuurder.

Artikel I, onderdeel U (artikel 45a)

De voorgestelde schrapping van artikel 45a hangt samen met de uniformering van de regelgeving van werkzaamheden voor derden en de regelgeving voor werkzaamheden ten behoeve van de huisvesting van vergunninghouders. Zie hierover uitgebreid paragraaf 3.4.5 van deze memorie van toelichting. Deze uniformering leidt tot een verbetering van de toegankelijkheid van voornoemde regels. Dit heeft met name gevolgen voor het BTIV, waarin deze regels voornamelijk zijn neergeslagen.

Artikel I, onderdeel V (artikel 46, tweede lid)

De voorgestelde wijzigingen in het tweede lid van artikel 46 voorzien primair in een basis om het mogelijk te maken bij lagere regelgeving bepaalde huishoudens uit te zonderen van het passend toewijzen. Dit creëert de ruimte om ouderen met een laag inkomen, maar met vermogen, uit te zonderen van het passend toewijzen indien zij dit wensen. Dit wordt nader uitgewerkt in het BTIV. Verder is in artikel 46, tweede lid, verduidelijkt dat voor het passend toewijzen wordt gekeken naar huishoudens als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Wet op de huurtoeslag die op basis van het huishoudinkomen in aanmerking komen voor een huurtoeslag. Het vermogen is een factor van belang bij de Wet op de huurtoeslag, maar speelt in het kader van het passend toewijzen geen rol, hetgeen met deze verduidelijking wordt benadrukt. Benadrukt wordt dat dit geen wijziging van het beleid betreft.

Artikel I, onderdeel W (artikel 47)

De voorgestelde wijzigingen in artikel 47, eerste lid, onderdelen e en f, verduidelijken dat het doen bouwen en verwerven van gebouwen die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben en hun onroerende aanhorigheden, alsmede bijdragen aan de leefbaarheid, tot de DAEB behoren.

Met het nieuw voorgestelde artikel 47, eerste lid, onderdeel j, wordt geregeld dat voor permanent verblijf bedoelde woongelegenheden en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden met een terugkoopplicht vanuit de DAEB-tak kunnen worden verworven om te vervreemden. Ook is hierin vastgelegd dat de vervreemding die daarna volgt onder de DAEB valt. Zie hierover uitgebreid paragraaf 3.3.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdelen X en Y (artikelen 47a en 48)

Het huidige artikel 48, en dan met name het eerste lid, wordt als moeilijk leesbaar ervaren. Dit komt mede omdat dit artikel door wetswijzigingen en amendementen steeds meer is uitgebreid. Daarom

wordt voorgesteld om het eerste lid van artikel 48 op te knippen, waarbij een deel wordt neergeslagen in een nieuw artikel 47a.

Het eerste lid van artikel 47a bevat de norm van het huidige artikel 48, eerste lid, eerste zin, over de toegestane duur van huurovereenkomsten van zelfstandige woningen tussen de toegelaten instellingen en de doelgroep. Het tweede lid van artikel 47a bevat de norm van het huidige artikel 48, eerste lid, tweede zin, dat een uitzondering bevat op bovengenoemde norm ten aanzien van specifieke door de minister vastgestelde groepen. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het verder in de Woningwet niet gehanteerde begrip "woonruimte" te vervangen door het in de Woningwet gedefinieerde begrip "woongelegenheid". Voor de specificatie van het ook thans in artikel 48, eerste lid, eerste zin, gehanteerde begrip "zelfstandige woning" wordt aangehaakt bij de definitie hiervan in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

In hetgeen resteert in artikel 48, eerste lid, zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht.

In het zesde lid van artikel 48 wordt een uitbreiding voorgesteld van de groep waarmee door de toegelaten instelling overeenkomsten van huur en verhuur kunnen worden aangegaan met betrekking tot gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming. Op basis van het huidige artikel 48, zesde lid, kan dat nu alleen met bepaalde verenigingen of stichtingen of met overheidsinstellingen. Voorgesteld wordt om, vanwege een gebleken behoefte in de praktijk, deze groep te verruimen met natuurlijke personen. Dit mag dan alleen indien die personen deze gebouwen huren met het enkele doel om daarin op het maatschappelijk belang gerichte werkzaamheden te verrichten. Commercieel gebruik is hierbij uitdrukkelijk uitgesloten. Voor een nadere verantwoording en bespreking van de overige waarborgen wordt verwezen naar paragraaf 3.4.8 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel AA (artikel 49a)

Het voorgestelde artikel 49a voorziet in een structurele voorziening voor de goedkeuring van administratieve scheidingen. Op grond van artikel II, derde en vierde lid, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting was hierin reeds voorzien voor het tijdvak van 1 juli 2015 tot uiterlijk 1 januari 2018. Omdat ook nadien administratieve scheidingen kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld als een toegelaten instelling boven de normen van een verlicht regime uitkomt, en goedkeuring van de voorgenomen wijze waarop hieraan toepassing wordt gegeven wenselijk is, worden deze normen in de Woningwet zelf (zonder overgangsrechtelijk karakter) vastgelegd.

De regels van artikel II, derde lid, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting zijn vastgelegd in artikel 49a, eerste, tweede en vierde lid. De regels van artikel II, vierde lid, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting zijn vastgelegd in artikel 49a, derde lid. Bij deze overzetting zijn wijzigingen aangebracht in de formulering vanwege het ontbreken van het overgangsrechtelijke karakter en voor verbetering van de toegankelijkheid van de regels. Hiermee zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd. Als gevolg van het bovenstaande zijn in het onderhavige ontwerp diverse verwijzingen in de Woningwet naar voornoemde bepalingen van de Herzieningswet gewijzigd in verwijzingen naar dit nieuwe artikel 49a. Voor een nadere toelichting over de relatie met de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting wordt verwezen naar de toelichting op artikel III.

Artikel I, onderdeel BB (artikel 53)

In artikel 53 worden meerdere wijzigingen voorgesteld, hoofdzakelijk om differentiatie tussen soorten fusies op het vlak van de goedkeuring ervan mogelijk te maken, maar ook om enige verbeteringen in de systematiek van de regels aan te brengen.

De eerste wijziging in het tweede lid stelt voorop dat een fusie waarbij een toegelaten instelling betrokken is, goedkeuring van de minister behoeft. Dat geldt thans al, maar komt in de huidige formulering niet duidelijk naar voren. Daarnaast wordt het instemmingsrecht van de betrokken huurdersorganisaties verplaatst van het tweede naar het vierde lid (het nieuwe onderdeel f), zodat de

situatie voorkomen wordt dat een voorgenomen fusie (strikt genomen) überhaupt niet ter goedkeuring voorgelegd kan worden als de huurdersorganisaties niet instemmen met de fusie. Dat is onwenselijk, omdat de minister (ook nu al) in bepaalde specifieke gevallen bij het ontbreken van instemming door de huurdersorganisaties een fusie niettemin kan goedkeuren.

De gronden voor dit laatste worden in het nieuwe vierde lid, onderdeel f, uitgebreid met een derde grond. Indien de minister van oordeel is dat met de fusie het gevolg geven aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 61d van de wet, gegeven in verband met regels gesteld bij of krachtens hoofdstuk IV, afdeling 2, van de wet, wordt bevorderd, dan kan hij de fusie goedkeuren ondanks het ontbreken van voornoemde instemming. Dit betreft een aanwijzing in verband met gebrekkige governance.

In het voorgestelde derde lid is geëxpliciteerd dat de zienswijzen van de huurdersorganisaties ook meegezonden moeten worden bij het verzoek om goedkeuring van een voorgenomen fusie.

Met het voorgestelde vijfde lid wordt de verlichte procedure geïntroduceerd voor fusies van toegelaten instellingen met een of meer dochterondernemingen of met een of meer verbonden ondernemingen. Het is daarbij irrelevant of het een dochteronderneming of een verbonden onderneming van de fuserende toegelaten instelling betreft, of die van een andere toegelaten instelling.

Het voorgestelde zevende lid voorziet erin dat bij fusies tussen dochtermaatschappijen en verbonden ondernemingen, onderling of met elkaar, geen goedkeuring is vereist. Via de band van artikel 317, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek – op grond waarvan een fusie in beginsel moet geschieden op dezelfde wijze als een statutenwijziging – is een goedkeuring van dergelijke fusies in bepaalde gevallen verplicht, ondanks het ontbreken van een expliciete norm daartoe in de Woningwet. Dit is onwenselijk en wordt met deze wijziging uitgesloten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voor het zevende lid irrelevant is of het een dochteronderneming of een verbonden onderneming van één toegelaten instelling betreft, of die van verschillende toegelaten instellingen.

Met de voorgestelde wijzigingen in het negende lid wordt bewerkstelligd dat alle bovenstaande wijzigingen ook gelden bij bedrijfsfusies.

Zie uitgebreid over deze wijzigingen, en in het bijzonder de verschillen tussen de reguliere procedure, verlichte procedure en de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist, paragraaf 3.1.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdelen CC en KK (artikelen 53a en 61, vijfde lid)

De voorgestelde aanpassingen in artikel 53a hebben betrekking op twee beleidswijzigingen.

In de eerste plaats wordt in het tweede lid de besturen van toegelaten instellingen de bevoegdheid gegeven om de termijn voor de visitatiecyclus met een jaar te verlengen of op te schorten. Deze bevoegdheid is thans aan de minister toebedeeld, waardoor toegelaten instellingen hiervoor in de praktijk om goedkeuring moeten vragen bij de toezichthouder. Door deze bevoegdheidsverplaatsing van minister naar het bestuur van de toegelaten instelling, is geen behoefte meer aan mandaat op dit vlak voor de toezichthouder; artikel 61, vijfde lid, is op dit punt daarom gewijzigd. Omdat met deze bevoegdheid wordt afgeweken van de reguliere visitatiecyclus, dienen toegelaten instellingen hier terughoudend gebruik van te maken. De bevoegdheid tot verlenging of opschorting van de termijn kan eens per visitatiecyclus benut worden en het besluit hiertoe dient verantwoord te worden in het jaarverslag. De toezichthouder controleert deze vereisten voor toepassing in het reguliere toezichtstraject.

In de tweede plaats vervalt in het vierde lid de administratieve verplichting om de visitatierapporten naar de minister (in de praktijk de toezichthouder) te verzenden. Deze kan al kennisnemen van de visitatierapporten via de elektronische openbaarmaking, waartoe reeds de verplichting bestaat op grond van het vierde lid van artikel 53a.

Artikel I, onderdeel FF (artikel 55b)

Met de voorgestelde wijziging in artikel 55b, derde lid, vindt de aanwijzing van een klachtenregeling voor toegelaten instellingen voortaan plaats bij ministerieel besluit. Dit bevordert de kenbaarheid van deze klachtenregeling omdat de huidige dynamische verwijzing van artikel 109 BTIV (dat de invulling is van de huidige delegatiegrondslag in artikel 55b, derde lid) de klachtenregeling niet fixeert. Met een ministerieel besluit is dit wel het geval, waarbij als bijkomend voordeel geldt dat de inhoud van het klachtenreglement zelf bijvoorbeeld kan worden opgenomen in een bijlage bij of de toelichting van het ministerieel besluit. Dit heeft uiteraard tot gevolg dat artikel 109 BTIV kan komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel LL (artikel 61Ib)

In artikel 15 BTIV is vastgelegd dat de minister bij het nemen van een besluit op grond van de Woningwet of het BTIV, behalve de in de wet of het BTIV gegeven voorschriften, de daarover uitgebrachte zienswijzen en adviezen en de uitkomsten van daarover gevoerd overleg betreft. Ook heeft hij op grond van deze bepaling de bevoegdheid om bij die besluiten het belang van de volkshuisvesting te betrekken, indien dat naar zijn oordeel naast die voorschriften, zienswijzen, adviezen of uitkomsten in het geding is.

Met het voorgestelde artikel 61Ic Woningwet wordt het huidige artikel 15 BTIV op wetsniveau geplaatst. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de aanbevelingen in het rapport "In regels kun je niet wonen" van ABD Topconsult inzake de doorontwikkeling van het externe toezicht op woningcorporaties.²³ Met de verplaatsing naar wetsniveau wordt ook sterker benadrukt dat deze norm ook geldt voor besluiten waartoe de minister op grond van de Woningwet zelf – en dus niet alleen de daarop gebaseerde regelgeving – bevoegd is. Voorts is de formulering aangepast om te verduidelijken dat de minister het belang van de volkshuisvesting kan betrekken indien dat naar zijn oordeel in het geding is, maar dat hiermee niet kan worden afgeweken van de regels gesteld bij of krachtens de Woningwet.

Artikel I, onderdelen MM en OO (artikelen 61u en 120a)

Het voorgestelde artikel 61u bevat een nieuwe experimenteerbepaling. Deze maakt het mogelijk om – zonder af te doen aan internationaalrechtelijke verplichtingen zoals die vanuit Europeesrechtelijk perspectief – voor experimenteerdoeleinden af te wijken van de regels gesteld bij en krachtens hoofdstuk IIIa, dat betrekking heeft op wooncoöperaties, en hoofdstuk IV, dat betrekking heeft op toegelaten instellingen. Op grond van het eerste lid moet onderscheid worden gemaakt tussen experimenten die afwijken van (voornoemde hoofdstukken van) de Woningwet en experimenten die afwijken van het BTIV. Indien bij experiment wordt afgeweken van de wet, dient dit te geschieden bij algemene maatregel van bestuur ("amvb-experiment"). Indien bij experiment wordt afgeweken van het BTIV, dan dient dit te geschieden bij ministeriële regeling ("regelings-experiment").

Op grond van het tweede lid geldt zowel voor amvb-experimenten als regelings-experimenten een centrale toetssteen. Voor een experiment is enkel ruimte indien het experiment naar het oordeel van de minister kan bijdragen aan het belang van de volkshuisvesting of – zonder dat dit afbreuk doet aan het belang van de volkshuisvesting – aan het doelmatiger uitvoeren van de wet.

Op grond van het derde lid moeten zowel bij een amvb-experiment als bij een regelings-experiment in de algemene maatregel van bestuur respectievelijk de ministeriële regeling in elk geval aan aantal normen worden gesteld. Het betreft dan regels om een basisniveau voor de vormgeving van deze experimenten te bewerkstelligen, zoals het doel en de duur van het experiment.

²³ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470

Het vierde lid biedt een grondslag voor zowel amvb-experimenten als regelings-experimenten om bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels te geven. Dit is geen verplichting omdat het afhankelijk is van de inhoud van het experiment of hier behoefte aan bestaat.

Op grond van het vijfde lid duurt een experiment ten hoogste vijf jaar. Evenwel kan de minister voor het einde van het experiment besluiten tot een verlening van maximaal twee jaar. Dit kan bij een amvb-experiment alleen als een voorstel van wet bij het parlement is ingediend om het experiment in een structurele wet om te zetten. Op het moment dat het wetsvoorstel tot wet is verheven, eindigt op grond van dit vijfde lid van rechtswege het experiment, ook als voornoemde termijn van twee jaar nog niet is verstreken. Voor een regelings-experiment geldt een soortgelijke mogelijkheid tot verlenging van maximaal twee jaar. Ook in dat geval eindigt een experiment als deze een structureel karakter krijgt, hier in de vorm van de inwerkingtreding van een daartoe vastgestelde algemene maatregel van bestuur.

Tot slot voorziet het zesde lid in een verslagleggingsplicht over een amvb-experiment aan het parlement inzake de doeltreffendheid en effecten van het experiment in de praktijk, alsook een standpunt over de voortzetting van een amvb-experiment anders dan als experiment. In een dergelijke verplichting is voor de regelings-experiment niet voorzien, omdat niet verwacht wordt dat hieraan in algemene zin en bij voorbaat behoefte is. Ook spelen staatsrechtelijke aspecten hierbij een rol, omdat in het eerste lid is voorgeschreven dat regelings-experimenten enkel van een regeling op regeeringsniveau mogen afwijken en niet van een tezamen met het parlement vastgestelde wet. Dit alles sluit overigens niet uit dat het bij bepaalde regelings-experimenten wenselijk is om een verslaggingsplicht richting het parlement voor te schrijven; dit kan dan in de ministeriële regeling zelf die het experiment normeert.

Omdat als gevolg van het bovenstaande specifieke regels voor experimenten ten aanzien van regelgeving voor wooncoöperaties en toegelaten instellingen wordt gecreëerd, is het niet wenselijk en onnodig dat daarnaast voor dergelijke experimenten gebruik kan worden gemaakt van het reeds bestaande en voor de gehele Woningwet geldende artikel 120a. Daarom worden in laatstgenoemd artikel de hoofdstukken IIIa en IV uitgesloten van de experimenteerruimte.

Artikel I, onderdeel NN (artikel 104a)

Artikel 104a, eerste lid, en de artikelen 61 tot en met 62 van het BTIV bieden een grondslag voor de terugvordering van eventueel ontstane overcompensatie, ter uitvoering van het besluit van de Europese Commissie over de Nederlandse woningcorporaties van 15 december 2009 en de regels over het opdragen van een DAEB, waaronder het Vrijstellingsbesluit DAEB 2012 (Besluit van de Europese Commissie, 20 december 2011, nr. 2012/21/EU).

Voorgesteld wordt om het tweede lid van artikel 104a te wijzigen zodat subdelegatie mogelijk wordt bij de nadere regels op dit vlak. Daarnaast wordt voorgesteld om op wetsniveau ruimte te creëren zodat in die lagere regelgeving gevallen kunnen worden aangewezen op grond waarvan de minister verplicht is tot terugvordering van onterechte compensatie. Dit om te voldoen aan voornoemde Europeesrechtelijke normen inzake staatssteun en om te benadrukken dat onterecht ontvangen staatssteun in de regel behoort te worden teruggevorderd. Dit wordt nader uitgewerkt in artikelen 61, 62 en 63 van het BTIV, waarbij zal worden aangegeven dat onterecht ontvangen staatssteun die niet aan de uitzonderingsvoorwaarden van die bepalingen voldoen, dient te worden teruggevorderd.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat terugvordering op grond van het bovenstaande anders is dan de terugvordering van staatssteun op basis van de Wet terugvordering staatssteun. De Wet terugvordering staatssteun voorziet in een grondslag voor de uitvoering van een Commissiebesluit dat verplicht tot terugvordering van staatssteun. Voor gevallen waarin er (nog) geen sprake is van een Commissiebesluit, maar waarin wel duidelijk is dat er sprake is van een beschikking die is verleend in strijd met artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, biedt artikel 7 Wet terugvordering staatssteun een voorziening voor gevallen waar in de wettelijke regeling een bevoegdheidsgrondslag ontbreekt om deze beschikking te wijzigen of te herzien. Aangezien artikel 104a Woningwet en de artikelen 61, 62 en 63 van het BTIV voorzien in een grondslag voor de terugvordering van overcompensatie, is de hiervoor genoemde bepaling uit de Wet terugvordering staatssteun hierop niet van toepassing.

Artikel I, onderdeel PP (artikel 134)

De Herzieningswet toegelaten instellingen huisvesting bevat nog immer enkele bepalingen van overgangsrecht die materiële werking hebben. Met het oog op de bevordering van de toegankelijkheid van de regelgeving voor toegelaten instellingen, is het wenselijk deze bepalingen in de Woningwet zelf te plaatsen. Het voorgestelde artikel 134 voorziet hierin, zonder overigens inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Voor een overzicht en verantwoording van bepalingen die niet terugkeren in artikel 134 wordt verwezen naar de toelichting onder artikel III.

Artikel II (Wijziging Wet op het overleg huurders en verhuurder)

Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van deze memorie van toelichting.

Artikel III (Intrekking diverse wetten)

Dit artikel voorziet in de intrekking van diverse wetten ter bevordering van de toegankelijkheid van het wettenbestand. Dit betreffen wetten die – op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting na – materieel zijn uitgewerkt.

Voor de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting geldt het volgende. Deze wet, die in werking is getreden per 1 juli 2015, heeft voornamelijk andere wetten gewijzigd. Thans resteren van die wet nog de overgangsbepalingen van artikel II, die betrekking hebben op de toegelaten instellingen, en artikel III, die betrekking hebben op het voormalige Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Een groot deel van deze overgangsbepalingen hebben geen materiële werking meer op het moment van de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderhavige wetsvoorstel. Voor die overgangsbepalingen waarvoor dit niet geldt, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in plaatsing in de Woningwet zelf. Dit laatste komt de kenbaarheid en toegankelijkheid van deze normen ten goede en daarmee kan ook de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting worden ingetrokken. Hieronder wordt in een overzicht weergegeven in hoeverre onderdelen van deze overgangsbepalingen met dit voorstel, al dan niet met beperkte technische wijzigingen, terugkeren in de Woningwet:

Artikel Herzieningswet	Artikel Woningwet	Toelichting
II, eerste lid	134, eerste lid	Behoud van dit artikel is nodig om voor artikel 134 te specificeren wat onder toegelaten instelling wordt verstaan in het kader van het overgangsrecht.
II, tweede lid	Geen, verval	Dit betreft overgangsrecht met materiële werking tot 1 januari 2017
II, derde lid	49a, eerste, tweede en vierde lid	Hoewel dit artikel werking heeft tot uiterlijk 1 januari 2018, is het behoud van de inhoud daarvan op structurele basis wenselijk, bijvoorbeeld voor toegelaten instellingen die van een verlicht regime naar een administratieve scheiding overgaan. Vanwege het structurele karakter van deze norm, wordt voorgesteld deze niet neer te slaan in de overgangsbepalingen van het voorgestelde artikel 134, maar in een nieuw artikel 49a.
II, vierde lid	49a, derde lid	Deze bepaling hangt nauw samen met artikel II, derde lid. Om dezelfde redenen als hierboven geschetst, is ondanks het vervallen van de werking ervan per 1 januari 2018, behoud van de inhoud van dit artikel wenselijk.

II, vijfde lid	Geen, vervalt	Dit betreft overgangsrecht met materiële werking tot uiterlijk 1 januari 2018
II, zesde lid	Geen, vervalt	Dit betreft overgangsrecht met materiële werking tot uiterlijk 1 januari 2020
II, zevende lid	134, tweede lid	Deze bepaling wordt behouden, bij gebrek aan indicaties voor het vervallen ervan.
II, achtste lid	134, derde lid	Deze bepaling wordt behouden, bij gebrek aan indicaties voor het vervallen ervan.
II, negende lid	134, vierde lid	Deze bepaling wordt behouden, bij gebrek aan indicaties voor het vervallen ervan.
II, tiende lid	Geen, vervalt	Met de Wet maatregelen middenhuur is het in deze bepaling genoemde artikel 44c, eerste lid, onderdeel f, van de Woningwet vervallen, waardoor geen behoefte meer is aan deze bepaling van overgangsrecht.
II, elfde lid	134, vijfde lid	Deze bepaling wordt behouden, bij gebrek aan indicaties voor het vervallen ervan.
II, twaalfde lid	134, zevende lid	Deze bepaling wordt behouden, bij gebrek aan indicaties voor het vervallen ervan.
II, dertiende lid	Geen, vervalt	Dit betreft overgangsrecht voor visitaties. Tegen de tijd van de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderhavige wetsvoorstel heeft echter een volledige cyclus van visitaties reeds plaatsgevonden, zodat aan behoud van deze bepaling geen behoefte bestaat.
III, eerste en zevende lid	134, zesde lid	Van artikel III, dat betrekking heeft op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, worden enkel het huidige eerste en zevende lid behouden. Het eerste lid is nodig om in de nieuwe bepaling de entiteit te specificeren waarvoor de regel geldt. Behoud van de inhoud van het zevende lid is wenselijk omdat niet kan worden uitgesloten dat er nog procedures en rechtsgedingen (eventueel in hoger beroep) lopen waarbij het fonds is betrokken.
III, tweede tot en zesde lid, en achtste lid	Geen, vervallen.	Aan behoud van deze (overige) leden van artikel III is geen behoefte omdat de bepalingen bij de inwerkingtreding van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting op 1 juli 2015 onmiddellijke werking hadden en zijn uitgewerkt of omdat vanwege de verstreken tijd geen behoefte aan een overgangsregeling meer bestaat.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

De regering streeft naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2021. Deze datum sluit aan bij het uitgangspunt van vaste verandermomenten voor wetgeving.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren