

Wijziging van de Woningwet in verband met aanpassing van het saneringskader

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| I. ALGEMEEN | 1 |
| 1. Inleiding..... | 1 |
| 2. Aanleiding | 1 |
| 2. Inhoud van het wetsvoorstel..... | 3 |
| 2.1 Adviescommissie noodzakelijke DAEB-activiteiten | 3 |
| 2.2 Eerder kenbaar maken noodzakelijke DAEB-activiteiten | 6 |
| 2.3 Versterking rol regio..... | 6 |
| 2.4 Nadere objectivering hoogte saneringsbijdrage..... | 7 |
| 2.5 Moment van financiële stress vervroegd | 8 |
| 3. Verhouding tot het hoger recht | 9 |
| 4. Uitvoering, toezicht en handhaving | 10 |
| 5. Gevolgen voor burgers en bedrijven | 10 |
| 6. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk..... | 11 |
| 7. Consultatie | 11 |
| 8. Inwerkingtreding..... | 11 |
| II. ARTIKELSGEWIJS | 11 |

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de Woningwet voorgesteld met het oog op het verbeteren van het saneringskader voor toegelaten instellingen, beter bekend als woningcorporaties. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het stroomlijnen, verduidelijken en transparanter maken van het proces van saneringsaanvragen. Dit wordt bereikt door een adviescommissie in te richten die, voorafgaand aan de mogelijkheid van een saneringsaanvraag, advies geeft over de omvang van het noodzakelijk DAEB van de noodlijdende woningcorporatie en de financiële draagkracht van andere woningcorporaties in de woningmarktregio. Daarnaast wordt verduidelijkt hoe de aanwijzingsbevoegdheid van de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) ingezet kan worden in het kader van een saneringsaanvraag van een noodlijdende woningcorporatie.

2. Aanleiding

Het saneringskader voor woningcorporaties is in 2019 geëvalueerd in de evaluatie van de herziene Woningwet¹. Op basis daarvan en de ervaringen met de saneringsaanvragen tot nu toe is er aanleiding om het saneringskader verder te verbeteren. Dit wetsvoorstel bevat dergelijke verbetervoorstellen. Deze zijn in een brief over de evaluatie van de Woningwet op 22 februari 2019² en in meer detail bij brief van 20 april 2020³ aan de Tweede Kamer aangekondigd als maatregelen in het kader van de verbetering van het saneringskader voor woningcorporaties in de financiële problemen.

Sinds de wijziging van de Woningwet in 2015 is het verlenen van saneringssteun – geheel of gedeeltelijk – aan een corporatie geen vanzelfsprekendheid meer. Saneringssteun moet gericht zijn op het voortzetten van de kerntaken van een corporatie, de zogeheten noodzakelijke DAEB-werkzaamheden. Saneringssteun mag niet hoger zijn dan het bedrag dat noodzakelijk is om de betrokken DAEB-werkzaamheden voort te zetten. Hiermee is beoogd om de prikkels in het stelsel te verbeteren zodat ook andere betrokkenen, zoals schuldeisers en de borgingsvoorziening, een grotere verantwoordelijkheid dragen in de beheersing en consequenties van de risico's van verstrekte financiering.

Uit de evaluatie van de herziene Woningwet en de ervaringen met de twee saneringsaanvragen sinds de wijziging van de Woningwet in 2015 is gebleken dat de herziening op dit onderdeel meer invulling behoeft. Zo blijken de verantwoordelijkheden in het stelsel onvoldoende duidelijk waardoor dreigt dat partijen op elkaar wachten in plaats van de kosten te verminderen door sneller tot een oplossing te komen. Duidelijkheid over de te verkiezen oplossing komt veelal op een te laat moment waardoor het voor partijen onvoldoende duidelijk is of, in hoeverre en in welke volgorde zij daaraan bij moeten dragen. De saneringsfunctie heeft als doel om de volkshuisvestelijke belangen te borgen indien een corporatie niet meer financieel in staat is om de noodzakelijke volkshuisvestelijke activiteiten te verrichten. Van belang daarbij is, dat de sector en andere betrokkenen zelf eerst trachten om tijdig tot een acceptabele en werkbare oplossing te komen. De borgingsvoorziening heeft in zo'n situatie het doel om de kosten van de oplossing voor de financiële problemen te minimaliseren voor zijn deelnemers. Dit kan in de praktijk knellen met de uitgangspunten in de wet waarbij de volkshuisvestelijke belangen voorop worden gesteld.

Uit voornoemde ervaringen is gebleken dat het wenselijk zou zijn als eerder in het proces duidelijk wordt welk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie noodzakelijk is en wat de goedkoopste oplossing is om dit te behouden voor de sociale huisvesting. Zo kunnen keuzes die pas gemaakt worden bij de beoordeling van een saneringsaanvraag naar voren gehaald worden in het proces. Hierbij dienen beide oogmerken – het borgen van publieke volkshuisvestelijke belangen en verliesminimalisatie – behouden te blijven. Door de verschillende verantwoordelijkheden inzichtelijker te maken wordt het voor partijen duidelijker wanneer en in hoeverre zij bij moeten dragen aan een oplossing waarbij de noodzakelijke DAEB-activiteiten kunnen worden voortgezet tegen de laagst mogelijke kosten voor de sector. Hiermee wordt de prikkelwerking in het stelsel verbeterd en worden corporaties en partijen gestimuleerd om in een zo vroeg mogelijk stadium hun verantwoordelijkheid te nemen en actief bij te dragen aan de oplossing. Verliesminimalisatie zal in het merendeel van de gevallen met zich meebrengen dat het noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende woningcorporatie wordt overgenomen door andere woningcorporaties. Het uitgangspunt is dat hiervoor gekeken wordt naar woningcorporaties binnen dezelfde woningmarktregio. Zo kan de weging van volkshuisvestelijke belangen en de verantwoordelijkheid voor de voortzetting van het noodzakelijk DAEB plaatsvinden in de regio met de grootse lokale expertise. Een grotere rol voor de regio sluit tevens aan bij het uitgangspunt in de Woningwet dat de volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid zo veel mogelijk lokaal ligt. Deze maatregelen worden hieronder verder toegelicht.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470 en bijlage 874411.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 470.

³ Kamerstukken II 2019/20, 29 453, nr. 516.

De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het stroomlijnen, verduidelijken en transparanter maken van het proces van saneringsaanvragen. De uitgangspunten van het kader zoals ze in 2015 vastgesteld zijn blijven gelijk, namelijk dat:

- Saneringssteun geen automatisme is en een ultimatum remedium in het corporatiestelsel. De financiële risico's van een faillissement liggen bij de borger van de leningen, het WSW, of eventuele andere niet door WSW geborgde financiers van corporaties;
- Steun alleen verleend kan worden wanneer vast is komen te staan dat deze noodzakelijk is voor het voortzetten van de noodzakelijk DAEB-activiteiten; en
- Het voortzetten van deze activiteiten tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd moet worden, waarbij tevens geldt dat de gevraagde sectorsteun evenredig moet zijn aan het beoogde doel ervan.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen beogen dat ten eerste eerder duidelijk wordt welke activiteiten van een woningcorporatie in financiële problemen voortgezet moeten worden. Een nieuw ingestelde onafhankelijke commissie, de Adviescommissie noodzakelijk DAEB, zal hierover adviseren. Ten tweede is beoogd dat corporaties in de regio een grotere verantwoordelijkheid krijgen bij het oplossen van het volkshuisvestelijke vraagstuk bij het voortzetten van het noodzakelijk DAEB. Hierbij is van belang dat er sneller een oplossing komt voor de huurders, in een eerder stadium duidelijkheid komt voor gemeenten en dat de kosten van sanering voor de sector als geheel zo laag mogelijk blijven. Daartoe wordt het mogelijk gemaakt dat de minister - krachtens mandaat in de praktijk de Aw - in voorkomende gevallen een aanwijzing geeft aan een regiocorporatie om noodzakelijk bevonden activiteiten over te nemen.

Ten derde komt er een nadere objectivering van de hoogte van de saneringsbijdrage. Hiermee ontstaat een verduidelijking tussen de volkshuisvestelijke en financiële afwegingen. Zodoende wordt het stelsel transparanter, waardoor alle betrokken partijen zoals woningcorporaties, gemeenten, de sector en financiers eerder mee kunnen werken aan een oplossing.

2.1 Adviescommissie noodzakelijke DAEB-activiteiten

Alvorens een woningcorporatie in de sanering terechtkomt, heeft zij al enkele fasen doorlopen. Deze fasen worden niet aangepast in dit wetsvoorstel. Wel wordt er beoogd om een moment in te richten na de herstelfase en in de herstructureringsfase waarin de noodlijdende woningcorporatie een aanvraag indient bij de Adviescommissie noodzakelijk DAEB.

Wanneer op basis van de verantwoordingsinformatie en de prognoseinformatie (dVi/dPi) voor de eerste keer blijkt dat een woningcorporatie binnen de prognoseperiode niet meer aan de financiële ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) kan voldoen, krijgt de woningcorporatie onder regie van Aw en WSW de mogelijkheid om tot financieel herstel te komen. Indien deze eerste bijsturing vanuit Aw en WSW niet tot het beoogde resultaat leidt, zullen Aw en WSW de corporatie vragen een herstelplan op te stellen. Het herstelplan van de corporatie wordt beoordeeld door deze partijen. Dit is de herstelfase.

De volgende fase is de herstructureringsfase. Dat is de fase wanneer de corporatie niet binnen afzienbare termijn voldoet aan de financiële ratio's die Aw en WSW hanteren in hun gezamenlijk financieel beoordelingskader. In die fase is naar oordeel van Aw tijdig zelfstandig herstel niet mogelijk⁴. Er is dan in de meeste gevallen op korte termijn echter nog geen acuut liquiditeitstekort en dus kan de corporatie haar werkzaamheden blijven uitvoeren.

De met dit wetsvoorstel te introduceren Adviescommissie noodzakelijk DAEB komt in beeld op het moment dat een woningcorporatie, naar het oordeel van haar bestuur, *niet geheel voldoet aan de financiële normen van de Aw over financiële continuïteit en niet in staat is om binnen een termijn van maximaal 10 jaar onder eigen regie te voldoen aan deze financiële ratio's*. Dat zal doorgaans tijdens

⁴ Gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW: <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2018/11/12/gezamenlijk-beoordelingskader-aw-wsw>.

de herstructureringsfase zijn. De woningcorporatie dient dan, indien nodig op aanwijzing van de Aw, een verzoek in bij voornoemde adviescommissie voor vaststelling van de omvang van het noodzakelijk DAEB en de financiële draagkracht van woningcorporaties in de woningmarktregio. De gedachte hierachter is dat wanneer een woningcorporatie financiële problemen heeft, allereerst in de regio wordt gekeken naar welke bijdrage collega-woningcorporaties kunnen leveren. Door het advies dat de noodlijdende woningcorporatie ontvangt wordt verduidelijkt wat het noodzakelijk DAEB-bezit is waarvoor saneringssubsidie zou worden gegeven indien de woningcorporatie uiteindelijk een aanvraag daartoe moet indienen. Het advies van de commissie is daarmee leidend bij een eventuele toekomstige saneringsaanvraag. Hiermee wordt gestimuleerd dat eerder in het proces en op lokaal niveau een oplossing wordt gezocht. Het WSW en de Aw krijgen ook de beschikking over het advies. Het is dan ook mogelijk dat de Aw een aanwijzing geeft aan een of meerdere collega-woningcorporaties om het noodzakelijk DAEB-bezit over te nemen.

De woningcorporatie dient ervoor te waken dat het herstructureringsplan⁵ dat dan wordt opgesteld zo veel mogelijk in lijn is met het advies van commissie, in verband met de potentiële saneringsaanvraag die na de herstructureringsfase kan volgen. Mocht de verzoekende woningcorporatie niet tot herstel kunnen komen tijdens de herstructureringsfase en later een aanvraag tot sanering moeten indienen, dan gaat dit vergezeld van het advies van de commissie. Dit advies is als gezegd het richtsnoer voor het saneringsplan en vormt daarom leidende informatie bij de aanvraag.

Er wordt voor een onafhankelijke commissie gekozen omdat verschillende partijen belang hebben bij een transparante onderbouwing van de omvang van het noodzakelijk DAEB in het concrete geval. De opdracht van de commissie volgt de uitgangspunten van het bestaande beleidskader sanering, wat uitgaat van leidende principes voor de beoordeling, en biedt waar mogelijk nadere handreikingen om te komen tot een afgewogen beeld over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Het bepalen van de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten is naast de normen zoals vastgelegd in (het) rijksregels en -beleid, in grote mate afhankelijk van de regionale context en per definitie niet volledig te vatten in concrete beslisregels. Het instellen van een onafhankelijke commissie biedt daarom ruimte om de relevante regionale omstandigheden mee te wegen.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om nadere regels te stellen over de adviescommissie. Deze zullen worden uitgewerkt in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (BTIV). De voorgenomen uitwerking is als volgt. De bedoeling is dat de leden van de adviescommissie voor de duur van vier jaar benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met de mogelijkheid tot maximaal tweemaal een herbenoeming van ten hoogste vier jaar, vanuit het oogpunt dat er over het algemeen niet vaak saneringsgevallen zijn en dat de deskundigheid in de commissie daarom niet verloren moet gaan door korte benoemingstermijnen of het ontbreken van de mogelijkheid tot herbenoeming. Bij het vaststellen van deze termijnen en de benoemingsprocedure zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Kaderwet adviescolleges. De kaderwet is niet van toepassing op de Adviescommissie noodzakelijk DAEB omdat de commissie niet wordt ingesteld om aan de regering advies uit te brengen over beleid of regelgeving. Het voornemen is om bij de benoeming van de leden tevens een lid op aanbeveling van Aedes te benoemen. Elk lid heeft echter zitting op persoonlijke titel en oefent zijn of haar functie uit zonder last of ruggenspraak.

Bij de nadere invulling zal verder worden geregeld binnen welke termijn de commissie haar advies uitbrengt. Het voornemen is om te regelen dat de commissie binnen drie maanden haar advies uitbrengt over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten en de financiële draagkracht van de regio van de betreffende noodlijdende corporatie. Indien het niet haalbaar blijkt om binnen drie maanden dit advies uit te brengen, kan de termijn eenmalig verlengd worden met ten hoogste vier weken. Hierbij wordt verondersteld dat de commissie dit in overleg met de betreffende woningcorporatie bepaalt waarbij, indien beschikbaar, conceptversies van het advies gedeeld worden.

⁵ Het plan dat opgesteld wordt tijdens herstructureringsfase betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de woningcorporatie en de burger. Het herstructureringsplan dat de woningcorporatie opstelt in overeenstemming met de burger heeft daarom geen wettelijke status. Met het oog op een eventuele saneringsaanvraag is het raadzaam voor een woningcorporatie om het herstructureringsplan af te stemmen op het advies van de commissie noodzakelijk DAEB. Dit is echter geen verplichting.

Er zal verder worden uitgewerkt aan welke partijen de commissie haar advies uitbrengt en welke aspecten de commissie moet betrekken in de beoordeling. Het advies van de commissie noodzakelijk DAEB wordt uitgebracht aan verschillende betrokken partijen. Zij zullen worden vastgelegd in het onderliggende besluit en kunnen allen een rol spelen in de oplossing van het volkshuisvestelijke probleem dat als gevolg van de financiële problemen kan ontstaan. Het betreft:

- De om advies verzoekende woningcorporatie;
- De gemeenten waar de woningcorporatie werkzaam is;
- De huurdersorganisatie en bewonerscommissie welke de belangen van de huurders bij de verzoekende woningcorporatie vertegenwoordigt;
- De woningcorporaties die werkzaam zijn in dezelfde woningmarktregio;
- De woningcorporaties die in het advies naar voren komen als potentiële partners om de noodzakelijke werkzaamheden binnen een redelijke termijn voort te zetten;
- De Aw;
- Het WSW.

Het doel is dat de adviescommissie alle belangen afweegt en de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten adequaat vaststelt. De commissie kijkt naar factoren zoals het aandeel van de DAEB-activiteiten in een gemeente, de relevante woningmarktontwikkelingen (zoals schaarste en krimp) en de prestatieafspraken tussen de woningcorporatie, gemeenten en de huurdersorganisaties. In haar advies betreft de commissie ook de kwaliteit van de woningen en daarmee de doelmatigheid van het overnemen van specifieke eenheden. Zo dient bijvoorbeeld gekeken te worden in hoeverre de volkshuisvesting beter gediend is bij het in stand houden van de huidige voorraad dan wel deze te vervangen met nieuwbouw (op termijn). Hiermee moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat er flink onrendabel geïnvesteerd moet worden in woningen met weinig kwaliteit terwijl er voldoende (minder onrendabele) mogelijkheden tot vervangende nieuwbouw zijn. Financiële implicaties, verduurzaming en het (tijdelijke) effect op de woningvoorraad in een regio dient meegewogen te worden. Deze mee te wegen aspecten zullen worden vastgelegd in het onderliggende BTIV en in beleidsregels. Het advies zal worden verstuurd aan alle partijen die een (potentiële) rol in het herstructureringsplan⁶ spelen. Het vormt de basis voor de Aw om een aanwijzing te geven aan een regiocorporatie en vormt de basis voor de bepaling van de omvang van het noodzakelijk DAEB bij de saneringsaanvraag. Dit betekent dat tegen het advies van de commissie ten aanzien van de omvang van het noodzakelijk DAEB of de financiële draagkracht in de regio bezwaar kan worden gemaakt op het moment dat een woningcorporatie op grond daarvan een aanwijzing krijgt of een saneringsbesluit ontvangt. Er is dan sprake van een besluit door een bestuursorgaan waartegen bezwaar en eventueel beroep mogelijk is.

In het onderliggende BTIV zal worden geregeld dat verscheidene partijen de commissie ten behoeve van haar adviestaak voorzien van een zienswijze over de noodzakelijke werkzaamheden en/of de financiële draagkracht van woningcorporaties in de regio. Zo zal de Aw een zienswijze aanleveren, waarin zij het volkshuisvestelijke belang van de DAEB-activiteit betreft. Branchevereniging Aedes zal ook een zienswijze aanleveren waarin zij de belangen van de sector als geheel meeweegt. Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar de verzoekende woningcorporatie werkzaam is en de huurdersorganisatie van deze corporatie leveren ook een zienswijze aan over de noodzakelijke werkzaamheden. De betrokken gemeenten leveren een zienswijze aan over welke activiteiten zij noodzakelijk achten voor de volkshuisvesting in hun regio. De gemeentelijke zienswijze is afkomstig van alle gemeenten waar de betreffende woningcorporatie meer dan 5% van het totaal van de DAEB-werkzaamheden door woningcorporaties in die gemeente verricht. Andere woningcorporaties in de woningmarktregio brengen tevens in kaart welke bijdragen zij kunnen leveren aan de problematiek van een noodlijdende corporatie. De adviescommissie stelt partijen in de gelegenheid om hun zienswijze aan te dragen. De commissie neemt alle zienswijzen zorgvuldig mee in haar advies. Hierbij weegt bij voorbaat geen enkele zienswijze zwaarder dan een andere. Het advies van de commissie is belangrijk voor de herstructureringsfase. De borgingsvoorziening geeft daarom haar zienswijze op het conceptadvies van de commissie. Naast deze zienswijzen, zal de Adviescommissie zich baseren op de dPi en dVi, de IBW, benchmarks. Ook heeft de commissie de bevoegdheid om alle noodzakelijke informatie bij de corporatie(s) op te vragen. Wat de gemeenten als

⁶ Zie voetnoot 5.

noodzakelijk DAEB benoemen, als onderdeel van de gemeentelijke zienswijze, functioneert in principe als een bovengrens.

De commissie kan een terugkerende rol spelen door een periodieke herbeoordeling van de omvang en uitvoering van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Na zeven jaar kan de situatie dusdanig zijn veranderd dat de toezichthouder op basis hiervan geen aanwijzing kan geven aan een regiocorporatie of de saneringsaanvraag niet meer gebaseerd kan worden op actuele informatie. Daarom regelt het wetsvoorstel dat na 7 jaar wederom een advies moet worden aangevraagd aan de Adviescommissie als de financiële situatie nog niet veranderd is. Mochten er geen substantiële veranderingen hebben plaatsgevonden, dan kan de commissie haar advies naar aanleiding van de nieuwe aanvraag herijken.

2.2 Eerder kenbaar maken noodzakelijke DAEB-activiteiten

De toegelaten instelling moet de adviescommissie vragen om een advies uit te brengen over de noodzakelijke DAEB-activiteiten vóórdat er sprake is van een saneringsaanvraag. Een aanvraag voor saneringssubsidie is pas aan de orde wanneer de financiële middelen ontbreken om de noodzakelijke DAEB-activiteiten van een corporatie voort te zetten. Pas op dat moment kan een corporatie een saneringsaanvraag doen en daarna volgt de beoordeling voor een eventuele toekenning. Dit wordt niet gedaan door de adviescommissie. De saneerder zal in dat stadium beslissen over een daadwerkelijke toekenning van de saneringssteun.

De adviesaanvraag moet doorgaans worden gedaan tijdens de herstructureringsfase, wanneer de corporatie niet binnen een termijn van tien jaar voldoet aan de financiële ratio's inzake continuïteit zoals door de Aw kenbaar gemaakt en gehanteerd in het gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW. In een dergelijke situatie, waarbij dus wordt aangeknoopt bij de geobjectiveerde ratio's van de Aw, is tijdig zelfstandig herstel niet reëel. Het doel van het eerder krijgen van het advies over de noodzakelijke DAEB-activiteiten is om eerder duidelijkheid aan de corporatie en de andere partijen te geven welk DAEB-bezit voortgezet dient te worden indien er sprake gaat zijn van sanering. Dit is daarmee doorgaans ruim voor het moment dat de corporatie zijn werkzaamheden niet meer zou kunnen uitvoeren in verband met acute financiële problemen en biedt partijen meer mogelijkheden al in een vroeg stadium te zoeken naar oplossingen.

Dit is een verbetering ten opzichte van de bestaande wettelijke situatie waarbij pas bij een aanvraag voor saneringssteun wordt gekeken naar de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten. Doordat in een eerdere fase van financieel toezicht en borging in kaart moet worden gebracht welke activiteiten behoren tot het noodzakelijk-DAEB, wordt de corporatiesector in staat gesteld om eerder zelf tot een acceptabele en houdbare oplossing te komen, mogelijk zonder dat daar saneringssteun voor nodig zou hoeven zijn. Uitgangspunt is dat de corporatie de commissie om advies vraagt; het is echter ook mogelijk dat de Aw hiertoe een aanwijzing geeft als daartoe aanleiding bestaat en de corporatie daar niet zelf toe overgaat.

2.3 Versterking rol regio

De adviescommissie zal tevens onderzoeken in hoeverre collega-corporaties die werkzaam zijn in de woningmarktregio van de noodlijdende corporatie in staat zijn om aan een oplossing bij te dragen. Hierbij zal de commissie een in het BTIV vast te leggen prioritering toepassen waarbij zij eerst kijkt naar woningcorporaties die werkzaam zijn in dezelfde gemeenten als de verzoekende woningcorporatie, waarna de aandacht verschuift naar woningcorporaties die actief zijn in aangrenzende gemeenten en tot slot wordt binnen de woningmarktregio gekeken naar woningcorporaties die een bijdrage kunnen leveren. Dit wordt een prioritering met mogelijkheid tot afwijking indien dat in het belang van de volkshuisvesting is. Mocht zich bijvoorbeeld een partij melden die in de woningmarktregio werkzaam is en bezit wil overnemen, dan hoeft niet gekeken te worden naar andere woningcorporaties die dichterbij gelegen zijn voor een bijdrage in de oplossing.

Het uiteindelijke doel is om sanering te voorkomen en als dat niet voorkomen kan worden de kosten van de sanering hiermee niet onnodig hoog te laten uitvallen. De commissie zal dit betrekken in haar advies. Doordat er eerder duidelijkheid is gekomen over de omvang van de noodzakelijke DAEB-activiteiten van de noodlijdende woningcorporatie, kan de Aw woningcorporaties in de regio eerder

aanspreken om activiteiten te ondernemen om de noodlijdende corporatie te helpen. Regionale corporaties kunnen hier een rol in spelen door bijvoorbeeld (delen van) het bezit over te nemen, vervangende uitbreidingsnieuwbouw te plegen of een fusie met de noodlijdende corporatie aan te gaan. Met regio wordt hierbij bedoeld op de in 2016 vastgestelde woningmarktregio's, waarin er met name gekeken wordt naar corporaties die binnen de regio hetzelfde of een aangrenzend werkgebied hebben. Betrokken gemeenten worden in deze fase geïnformeerd zodat zij hier rekening mee kunnen houden in hun volkshuisvestingsbeleid en de prestatieafspraken die ze daarover met de corporaties maken.

De aanleiding voor de indiening van een saneringsaanvraag door een corporatie verandert niet ten opzichte van het bestaande wettelijke kader. Er is echter wel eerder duidelijkheid voor de noodlijdende corporatie en de regio over welke opgave nodig is om de noodzakelijke DAEB-activiteiten te kunnen blijven voortzetten. In de aanvraag voor saneringssteun dient te worden uitgegaan van de omvang van het noodzakelijk DAEB zoals in kaart gebracht door de adviescommissie. Alleen wanneer blijkt dat de problematiek niet redelijkerwijs opgelost kan worden in de regio en de corporatie haar activiteiten niet langer voort kan zetten, zal er eventueel sprake kunnen zijn van saneringssteun. Wanneer uit het advies van de commissie volgt dat er sprake is van noodzakelijk DAEB maar er ook voldoende additionele investeringscapaciteit is in de regio om dit over te nemen, ligt het in beginsel niet in de rede dat saneringssteun wordt verleend. Het is de bedoeling dat corporaties in het belang van de volkshuisvesting waar mogelijk bijdragen aan regionale knelpunten die ontstaan als gevolg van financiële problemen van een collega-instelling in de regio. In voorkomende gevallen moet het mogelijk zijn om hier meer sturing aan te kunnen geven.

Daarom regelt dit wetsvoorstel dat de woningcorporaties in de woningmarktregio verplicht kunnen worden een bijdrage te leveren. Dit kan bijvoorbeeld het overnemen van bezit betreffen of het fuseren met een instelling, voor zover uit het advies van de adviescommissie, waarin de zienswijzen van Aw en het WSW zijn betrokken, blijkt dat dit in redelijkheid van de betreffende corporaties kan worden verlangd. Daartoe wordt het mogelijk voor de Aw om een aanwijzing te geven aan betreffende regiocorporatie(s). Uitgangspunt is dat het overnemen van deze werkzaamheden past binnen de opgave voor de regiocorporaties. Voor het geven van een dergelijke aanwijzing moet aantoonbaar sprake zijn van voldoende additionele financiële en operationele ruimte van regiocorporatie(s) om het maatschappelijk vermogen in te zetten voor het noodzakelijke DAEB. Hierbij wordt gedacht aan een Interest Coverage ratio⁷ van 1.6 en een Loan to Value ratio⁸ van 70%. Deze normen zullen in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (RTIV) vastgelegd worden. De aanwijzing is, net als de saneringsaanvraag, een uiterst redmiddel in het stelsel dat slechts bij uitzonderlijke situaties kan worden ingezet. Deze grijpt immers in op het eigendomsrecht van de woningcorporatie. Wanneer woningcorporaties in de regio (vrijwillig) bezit overnemen, zullen zij worden uitgezonderd van een eventuele saneringsheffing als voor die casus saneringssubsidie wordt verstrekt. Het voornemen is om dat mogelijk te maken in het BTIV.

2.4 Nadere objectivering hoogte saneringsbijdrage

In het onderliggende BTIV zal het uitgangspunt worden vastgelegd dat het noodzakelijk DAEB-bezit wordt overgenomen tegen de getaxeerde marktwaarde. Het doel daarvan is om de kosten voor de sector – in de vorm van een saneringsheffing – niet onnodig te laten oplopen door een mogelijk te lage overnameprijs. De getaxeerde marktwaarde sluit aan bij reguliere verkooptransacties die corporaties onderling uitvoeren en de wijze waarop corporaties hun vastgoed waarderen. Wanneer een woningcorporatie niet langer blijft voortbestaan zal eventuele overfinanciering van het noodzakelijk DAEB-bezit, DAEB-bezit dat als niet-noodzakelijk is aangemerkt of bezit in de niet-DAEB-tak, afgewikkeld moeten worden door de schuldeisers. Hierbij geldt eerbiediging van bestaande huurcontracten. Het WSW wikkelt geborgde financiering af. Wanneer vaststaat dat het niet mogelijk is dat er een of meerdere corporaties uit de regio de woningen van de noodlijdende corporatie tegen de getaxeerde marktwaarde over kunnen nemen, kan er sprake zijn van saneringssteun.

⁷ De ICR meet het bedrijfsresultaat in relatie tot de te betalen rente.

⁸ De LTV meet in hoeverre de lange termijn verdien capaciteit van de portefeuille in vastgoed in exploitatie in een gezonde verhouding staat tot de schuldpositie.

Saneringssteun moet beperkt zijn tot de kosten die noodzakelijk zijn om de noodzakelijke DAEB-activiteiten voort te zetten. Als er toch saneringssteun nodig is omdat niet alle noodzakelijke activiteiten kunnen worden overgenomen of met vervangende nieuwbouw te realiseren zijn, dan is het uitgangspunt dat de saneringssteun niet hoger zal zijn dan het verschil tussen de waarde waartegen de overnemende corporatie de noodzakelijke DAEB-activiteiten overneemt en de getaxeerde marktwaarde. Zoals reeds aangegeven is de getaxeerde marktwaarde het uitgangspunt bij reguliere overnames. Alleen indien de mogelijke overnamepartners over onvoldoende additionele middelen beschikken zal de prijs die wel betaald kan worden door de overnamepartners aangevuld worden met saneringssteun om zo toch te komen tot de getaxeerde marktwaarde. Hierdoor wordt de hoogte van de saneringssteun beperkt.

Sinds saneringssubsidie geen vanzelfsprekendheid meer is, geregeld door de wijziging van de Herziene Woningwet in 2015, is het waarschijnlijker geworden dat vastgoed van noodlijdende woningcorporaties wordt overgenomen door collega-woningcorporaties. Er zullen echter ook situaties zijn waarin het zelfstandig voortbestaan van de corporatie die steun aanvraagt goedkoper is dan de overname van noodzakelijk DAEB-bezit door een andere corporatie. Dit blijft tot de mogelijkheden behoren in het stelsel. Het voortbestaan van de noodlijdende instelling is echter geen doel, maar een mogelijk middel om de noodzakelijke DAEB-activiteiten te continueren. Hierbij wordt afgewogen met welke oplossing de noodzakelijk geachte werkzaamheden voortgezet worden. Indien een instelling wordt gecontinueerd zal ook worden bezien of deze voldoende operationeel solide is om na steunverstrekking weer zelfstandig te functioneren en middelen aan te trekken. Het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de saneringssubsidie is dat de woningcorporatie weer over voldoende financiële middelen beschikt om de noodzakelijke werkzaamheden te verrichten of voort te zetten. De subsidie wordt daarom met inachtneming van de financiële continuïteit van de woningcorporatie vastgesteld. Hierbij is van belang dat een woningcorporatie weer aan de door de Aw kenbaar gemaakte financiële ratio's gaat voldoen en, voor zover er geen wettelijke verplichting geldt, de werkzaamheden kan verrichten op een niveau dat minstens gelijk is aan de bovenkant van het onderste kwintiel van een benchmark met andere woningcorporaties. Het niveau van de bovenkant van het onderste kwintiel is gekozen vanuit de overweging dat de saneringssubsidie doelmatig moet worden ingezet, maar de werkzaamheden van de noodlijdende woningcorporatie tegelijkertijd naar een solide niveau moeten worden getrokken. Zo maakt Aedes bijvoorbeeld een jaarlijkse benchmark van het presteren van woningcorporaties, waaraan gemeten zou kunnen worden. Hierbij wordt getracht schuldeisers aan te spreken voor de overfinanciering maar niet voor aanvullende kosten om de woningen in de DAEB-tak te behouden. Na een tien-jaars termijn kan een eventueel te hoog bedrag saneringssubsidie worden teruggevorderd. Dit is gebaseerd op de bestaande wijze waarop saneringsbesluiten worden genomen. Het is de standaardpraktijk dat de subsidie in een vroeg stadium in het saneringsbesluit wordt toegekend maar aan het eind van de termijn daadwerkelijk wordt vastgesteld. Op dat moment wordt ook bepaald of er niet meer dan noodzakelijke subsidie is gegeven.

2.5 Moment van financiële stress vervroegd

Artikel 21d lid 4 Woningwet beoogt mogelijk te maken dat in "een situatie van financiële stress" een zekerheidsrecht op niet-DAEB-goederen kan worden gevestigd ten behoeve van WSW. Hierdoor kan WSW in specifieke (nood)situaties toch een zekerheidsrecht vestigen op onbezwaarde niet-DAEB-activa. De notaris kan op grond van de mededeling van WSW als bedoeld in artikel 21d, vierde lid, onderdeel a, onder 2°, van de Woningwet overgaan tot vestiging van zekerheden ten behoeve van WSW op niet-DAEB en hoeft dit oordeel van WSW niet inhoudelijk te toetsen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het moment waarop het zekerheidsrecht kan worden gevestigd naar voren te halen vanwege een ongewenste gevolg van de huidige normering. Door de bestaande regeling kan WSW namelijk pas zekerheden vestigen op het moment dat een woningcorporatie al op het randje van faillissement staat. Hierdoor bestaat het risico dat de vestiging van zekerheidsrechten te laat komt en in sommige gevallen zelfs gezien kan worden als een paulianeuze rechtshandeling (schuldeisersbenadeling).

Met het introduceren van een nieuw eerste lid in artikel 29 Woningwet verschuift de situatie van financiële stress in de tijd naar voren naar het moment dat de Adviescommissie noodzakelijk DAEB wordt verzocht om een advies. Op datzelfde moment ontstaat dan ook de mogelijkheid voor WSW om zekerheden te vestigen op de niet-DAEB-registergoederen aangezien er dan sprake is van een verhoogd risico op faillissement, zonder overigens de huidige mogelijkheden voor de borger te beperken. Financiële stress is daarmee aan de orde terwijl er tegelijkertijd nog geen acute dreiging van faillissement is. Het risico van een paulianeuze rechtshandeling is bij vestiging van zekerheden op de niet-DAEB-registergoederen op dit moment ook veel kleiner. Door het moment van financiële stress aan te laten sluiten bij het verzoeken van een advies aan de Adviescommissie wordt zowel recht gedaan aan de door de wetgever beoogde beperkingen van vestiging van zekerheden door WSW op niet-DAEB-registergoederen als aan het belang om in specifieke (nood)situaties toch een zekerheidsrecht te kunnen vestigen op onbezwaarde niet-DAEB-activa zonder dat hier een groot risico op paulianeus handelen ontstaat en waardoor WSW beter in staat is schade voor de sector te minimaliseren.

3. Verhouding tot het hoger recht

Staatssteun

Zoals hiervoor is uiteengezet, voorziet deze wijziging in een aanscherping van het saneringskader voor woningcorporaties. Het geeft daarmee nadere invulling aan het EC-besluit over de Nederlandse woningcorporaties uit 2009⁹, waarin naar saneringssteun wordt verwezen als rationaliseringssteun. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de onderhavige wijziging ook voldoet aan de invulling aan het DAEB-pakket¹⁰ uit 2012. Saneringssteun is aangemerkt als geoorloofde steun in het EC-besluit uit 2009 en hoeft daarom niet te worden gemeld aan de Europese Commissie.

Eigendomsrecht

Een aanwijzing aan een woningcorporatie tot het voortzetten van noodzakelijke werkzaamheden – waaronder het in stand houden en exploiteren van woongelegenheden – van een andere woningcorporatie (voorgesteld artikel 56b Woningwet) is een vorm van eigendomsregulering. Het eigendomsrecht is beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een beperking dient op grond van voornoemd artikel van het EVRM bij wet zijn voorzien, noodzakelijk zijn in het algemeen belang en proportioneel (het fair balance-vereiste) zijn. Hieronder zullen deze vereisten kort worden besproken.

Dat een beperking bij wet moet zijn voorzien betekent dat deze niet in strijd mag zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur en tegelijkertijd voldoende kenbaar, toegankelijk, voorzienbaar en precies omschreven moet zijn. De Aw heeft reeds de mogelijkheid om een aanwijzing te geven, op grond van de algemene aanwijzingsbevoegdheid van artikel 61d Woningwet. Voorgesteld artikel 56b specificeert die aanwijzingsbevoegdheid enkel in de context van (de voorfase van) saneringen, door voor te schrijven onder welke voorwaarden van die aanwijzingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt indien het verplicht overnemen van werkzaamheden (en daarmee bezit) betreft. Een van die voorwaarden is dat alleen tot een dergelijke aanwijzing mag worden overgegaan indien uit het advies van het onafhankelijke adviescollege

⁹ Besluit van 15 december 2009, E 2/2005 en N 642/2009, C(2009) 9963 def.

¹⁰ Het DAEB-pakket bevat vier regelgevingsinstrumenten:

- een mededeling (2012/C 8/02);
- een DAEB de-minimisverordening (Verordening (EU) Nr. 360/2012);
- een Vrijstellingsbesluit (2012/21/EU);
- een Kaderregeling (2012/C 8/03).

noodzakelijk DAEB volgt dat dit in redelijkheid van de betrokken woningcorporatie mag worden verlangd. Ook dienen de woningcorporatie (op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht) en de borgingsvoorziening (op grond van het voorgestelde artikel 56b, eerste lid, Woningwet) over de voorgenomen aanwijzing gehoord te worden. Deze specificering en clausulering op wetsniveau zorgt voor rechtszekerheid voor alle betrokkenen en maakt dat de toepassing van een aanwijzing, en daarmee de beperking in deze context van het eigendomsrecht, voldoende voorzienbaar en duidelijk is.

De beperking dient voorts noodzakelijk te zijn in het algemeen belang. Dat is hier meer specifiek het belang van de volkshuisvesting en de doelmatige werking van het saneringsstelsel. Indien uit het advies van de adviescommissie volgt dat er voldoende additionele investeringscapaciteit is in de regio om het noodzakelijk-DAEB over te nemen, ligt het verlenen van saneringssteun niet in de rede. Vanuit het belang van de volkshuisvesting is het wenselijk dat woningcorporaties waar mogelijk bijdragen aan regionale knelpunten die ontstaan als gevolg van financiële problemen van een collega-instelling in de regio. Ook zou in dat geval afbreuk worden gedaan aan een van de uitgangspunten van het saneringskader, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor afwikkeling van de financiële problematiek en de risico's ligt bij de borger van de leningen of eventuele andere financiers van corporaties.

Tot slot moet er een fair balance worden geslagen tussen het algemene belang dat getracht wordt te verwezenlijken en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op eigendomsrechten. In dit geval is het algemeen belang als aangegeven het verwezenlijken van het belang van de volkshuisvesting en de doelmatige werking van het saneringsstelsel. Dat staat in een redelijke verhouding met de beperking van het eigendomsrecht van zowel de noodlijdende toegelaten instelling als de verkrijgende toegelaten instelling vanwege de voorwaarden die hiervoor gelden. Het overdragen van bezit of fuseren met een instelling kan immers enkel worden opgelegd voor zover uit het advies van de adviescommissie, waarin de zienswijzen van Aw en WSW-borger zijn betrokken, blijkt dat dit in redelijkheid van de betreffende corporaties kan worden verlangd. Voor het geven van een dergelijke aanwijzing dient aantoonbaar sprake te zijn van voldoende additionele financiële en operationele ruimte van regiocorporatie(s) om het maatschappelijk vermogen in te zetten voor het urgente volkshuisvestelijke vraagstuk dat dreigt. Daar komt bij dat de aanwijzing, net als de saneringsaanvraag, een uiterst middel is in het stelsel dat slechts bij uitzonderlijke situaties kan worden ingezet. De regering meent dat de eigendomsbeperking van voorgesteld artikel 56b Woningwet daarmee proportioneel is in de zin van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Aw is op grond van artikel 61 van de Woningwet en het Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouder Woningwet en WNT (hierna: mandaatbesluit) belast met het toezicht op basis van de Woningwet en handhaving van de wet. Naar aanleiding hiervan heeft de Aw een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van het voorliggende wetsvoorstel.

PM HUF-toets

5. Gevolgen voor burgers en bedrijven

Een woningcorporatie in financiële problemen zal eerder duidelijkheid krijgen over de voort te zetten activiteiten en over de mogelijke oplossing van de problemen. De financiers en de borger van leningen aan woningcorporaties hebben eerder duidelijkheid over de mogelijke aanspraak op hen. Daarbij zullen zij aangesproken worden op de door hen verstrekte leningen maar niet op aanvullende kosten om woningen te behouden in het sociale segment. Andere woningcorporaties in de regio zullen met name, indien zij dit kunnen, verwacht worden om woningen tegen de getaxeerde marktwaarde over te

nemen en hiertoe eventueel gedwongen worden. Andere woningcorporaties in het land zullen naar verwachting minder kosten hebben voor de sanering van woningcorporaties. Voor huurders is belangrijk dat verkoop geen verbreking van het huurcontract tot gevolg heeft.

De totaalkosten voor administratieve lasten (AL) en nalevingslasten (NL) voor bedrijven (in dit geval woningcorporaties) worden vanwege de herziening van het saneringskader geraamd op ca. € 10.500 per jaar voor bedrijven (woningcorporaties) en op € 600 per jaar voor burgers (huurdersorganisaties). Dit betreft de meerkosten die de betreffende corporatie, hun huurdersorganisatie en nabijgelegen corporaties moeten maken vanwege de adviesaanvraag aan de Adviescommissie noodzakelijk DAEB.

Voor de corporatie die de aanvraag doet zijn deze kosten beperkt tot de interne kosten die samenhangen met de adviesaanvraag, omdat de bij de adviescommissie aan te leveren informatie over het woningbezit en de financiële positie van de corporatie niet meer omvat dan de nu al op grond van artikel 111 van het BTIV aan te leveren informatie vanwege een saneringsaanvraag. Dat betekent dat de op te leveren informatie voor de adviescommissie slechts informatie is die naar voren wordt gehaald maar niet additioneel is. De interne kosten voor de adviesaanvraag worden gemaakt voor het opstellen en bijstellen van de adviesaanvraag, het voeren van intern overleg daarover, het voorbereiden van besluitvorming in het bestuur en de Raad van Commissarissen, toetsing van de adviesaanvraag aan de regelgeving, het verzenden van het advies en bijbehorende informatie naar de adviescommissie en het beantwoorden van toelichtende vragen vanuit de Commissie. De voorbereidingskosten van de adviesaanvraag worden voor een gemiddelde corporatie met ca. 8.000 woningen geraamd op 35 werkdagen à € 500 = € 17.500. Daarnaast moeten nabij gelegen corporaties hun financiële en investeringsmogelijkheden aanleveren. Dit betreft goeddeels bestaande informatie waarover de corporatie al beschikt vanwege aanlevering aan de toezichthouder. Het extra tijdsbeslag voor deze corporaties wordt geraamd op 2 werkdagen voor 14 corporaties (gemiddeld zijn er 15 corporaties in een woningmarktregio). Dit komt overeen met een geraamd kostenbeslag van $2 \times 14 \times € 500 = € 14.000$.

Diverse partijen, te weten Aw, WSW, Aedes, huurdersorganisaties van de corporatie in kwestie, en de gemeenten waarin de corporatie bezit heeft kunnen een zienswijze geven. Het is niet verplicht. De administratieve lasten en nalevingskosten hiervan voor (semi-)overheidsorganen als de Aw, gemeenten en het WSW worden buiten beschouwing gelaten. Voor de huurdersorganisaties (lasten burgers) is geraamd dat bestudering van het advies en raadpleging huurders en formulering zienswijze 3 personen een volle week à 40 uur à € 15 per uur ofwel € 1.800 kost.

Per geval zijn de extra lasten voor corporaties (bedrijven) dus € 31.500 en voor de huurdersorganisatie (burgers) € 1.800. Op grond van een analyse van de ontwikkeling van het aantal saneringsgevallen in het verleden, inclusief heraanvragen, is geraamd dat een saneringsaanvraag gemiddeld eens per 3 jaar plaatsvindt. De jaarkosten bedragen dus een derde deel van deze bedragen.

6. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd.

PM

7. Consultatie

PM

8. Inwerkingtreding

De regering streeft naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per PM.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de Woningwet)

Artikel I, onderdeel A (artikel 1, eerste lid)

Deze voorgestelde wijziging introduceert het begrip “Adviescommissie noodzakelijk daeb” in de definities van de Woningwet, met verwijzing naar het artikel dat deze adviescommissie instelt: het nieuwe artikel 56a van de Woningwet.

Artikel I, onderdelen B en D (artikelen 21d, vierde lid en 53, tweede lid)

In artikel 21d, eerste lid, is – kort gezegd – vastgelegd dat de vestiging van een recht van pand of hypotheek op onder meer bepaalde zaken van een woningcorporatie voor niet-DAEB-werkzaamheden niet door enig beding van derden of een vestiging van zodanige rechten ten behoeve van derden mag worden beperkt. In het huidige vierde lid wordt daarop, ten behoeve van het borgingsstelsel, in bepaalde situaties voor de borgingsvoorziening een uitzondering gemaakt. Een van die situaties is als naar het oordeel van het bestuur bij een woningcorporatie of een met haar verbonden onderneming de financiële middelen ontbreken om werkzaamheden als bedoeld bij en krachtens artikel 47, eerste lid, onderdelen a tot en met i, Woningwet te kunnen voortzetten (het huidige artikel 29, eerste lid, het voorgestelde tweede lid). In een dergelijke situatie kan de borgingsvoorziening dus een zekerheidsrecht vestigen op bepaalde zaken of rechten van een woningcorporatie die samenhangen met niet-DAEB-werkzaamheden.

Met de voorgestelde wijziging in het vierde lid wordt het moment waarop de borgingsvoorziening een dergelijk zekerheidsrecht kan vestigen vervroegd door aan te sluiten bij het moment dat de Adviescommissie noodzakelijk daeb om een advies dient te worden gevraagd (zie hieronder de toelichting op het voorgestelde artikel 29, eerste lid). Ook in een dergelijke situatie is de financiële positie van een woningcorporatie dusdanig verslechterd dat de vestiging van een zekerheidsrecht door de borgingsvoorziening wenselijk kan zijn. Dat wordt met de onderhavige wijziging mogelijk gemaakt, zonder de reeds bestaande mogelijkheden voor de borgingsvoorziening in te perken. Wel acht de regering het aangewezen dat de borgingsvoorziening actief de wenselijkheid van het vestigen van een zekerheidsrecht in voornoemde situaties nagaat en dit geen automatisme uit risicobeheersing wordt. Om die reden is in voorgesteld artikel 21d, vierde lid, onderdeel a, onder 1°, expliciet gemaakt dat de borgingsvoorziening, alvorens zij tot vestiging van de zekerheidsrechten overgaat, de wenselijkheid daarvan moet nagaan.

In voorgesteld artikel 53, tweede lid, onderdeel a, wordt de situatie waarin om een advies van de Adviescommissie noodzakelijk daeb moet worden gevraagd toegevoegd aan situaties waarin de minister een fusie kan goedkeuren ondanks dat de betrokken huurdersorganisaties niet instemmen met de voorgenomen fusie. Dit sluit aan bij het huidige artikel 53, tweede lid, waarin reeds wordt verwezen naar de situatie als bedoeld in het huidige artikel 29, eerste lid, Woningwet. Ook in het geval voornoemd advies moet worden gevraagd is de financiële positie van een woningcorporatie blijkbaar dusdanig verslechterd dat een fusie tot de mogelijkheden moet behoren om de volkshuisvestelijke problematiek als gevolg van die financiële positie aan te pakken. Daartoe dient deze wijziging.

Artikel I, onderdeel C (artikel 29, eerste en vierde lid)

Dit artikel introduceert een nieuw artikel 29, eerste lid, met daarin de verplichting voor het bestuur van een woningcorporatie om de Adviescommissie noodzakelijk daeb om een advies te verzoeken indien de financiële situatie van die woningcorporatie daartoe noopt. Van dit laatste is sprake indien de woningcorporatie – ook al beschikt zij thans nog over de financiële middelen om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten – niet voldoet aan de door de Aw gepubliceerde financiële normen voor woningcorporaties, voor zover die zien op de financiële continuïteit, en niet in staat zal zijn om hieraan binnen tien jaar te voldoen. Dit laatste impliceert dat de woningcorporatie zelf alle mogelijke maatregelen dient te treffen om binnen voornoemde termijn aan de financiële ratio's te voldoen. Als duidelijk is dat dat niet mogelijk zal zijn, komt de Adviescommissie noodzakelijk daeb in beeld. Als gevolg van de tweede volzin van het eerste lid heeft het advies als het ware een geldigheidsduur. Op grond van die volzin moet 7 jaar na het advies, als de financiële situatie als bedoeld in de eerste volzin zich nog steeds voordoet, opnieuw een advies worden aangevraagd. Het spreekt voor zich dat deze het ‘oude’ advies vervangt. Deze plicht voor een hernieuwde aanvraag is wenselijk om de juistheid en relatieve actualiteitswaarde van het advies te waarborgen.

Het bovenstaande betreft een verplichting voor het bestuur van de woningcorporatie; indien wordt voldaan aan de toepassingscriteria van het voorgestelde artikel 29, eerste lid, dient zij een advies aan te vragen. Als het bestuur dit in de ogen van de toezichthouder onterecht nalaat kan met het

toezichtinstrumentarium worden ingegrepen. Dit houdt onder meer in dat de minister – krachtens mandaat in de praktijk de Aw – in het belang van de volkshuisvesting een aanwijzing op grond van artikel 61d Woningwet kan geven aan een woningcorporatie, waarbij deze wordt verplicht om de Adviescommissie noodzakelijk daeb om een advies te verzoeken. Dit is niet anders dan thans het geval is bij het huidige artikel 29, eerste lid (met dit wetsvoorstel te wijzigen in artikel 29, tweede lid).

Voorts wordt in het voorgestelde vierde lid van artikel 29 de mogelijkheid gecreëerd om nadere regels te stellen over het nieuwe eerste lid. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om meer te normeren over voornoemde financiële normen.

Artikel I, onderdelen F, G en H (artikelen 57, eerste lid, 59, eerste lid, en 105, eerste lid)

Deze voorgestelde wijzigingen zijn een gevolg van de invoeging van een nieuw eerste lid in artikel 29 en vernummering van het huidige eerste lid naar tweede lid. Daarmee dienen enkele verwijzingen naar het huidige artikel 29, eerste lid, aangepast te worden naar artikel 29, tweede lid. Hiermee zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 56a en 56b)

Het voorgestelde artikel 56a, eerste lid, voorziet in de oprichting van de Adviescommissie noodzakelijk daeb. De adviescommissie adviseert een woningcorporatie op haar verzoek. Het advies is dus gericht tot de betrokken woningcorporatie en onder meer door dit gegeven is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de adviescommissie. Wel is getracht om voor de werking en inrichting van het adviescollege waar mogelijk aan te sluiten bij de kaders die bij of krachtens de Kaderwet adviescolleges gelden. Voorts is van belang dat, als gezegd, de Aw een aanwijzing kan geven tot het indienen van een adviesverzoek, indien de betrokken woningcorporatie naar het oordeel van de toezichthouder onterecht niet overgaat tot het vragen van advies.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 56b belast de adviescommissie met haar centrale (advies)taak, hetgeen onderverdeeld is in drie onderdelen. Op grond van onderdeel a gaat de adviescommissie in haar advies, kort gezegd, in op de omvang van de werkzaamheden van algemeen economisch belang die noodzakelijk zijn voor het in stand houden van voldoende woonegelegenheden in de gemeenten waar zij actief is. Deze werkzaamheden kunnen worden gekwalificeerd als de noodzakelijke daeb-werkzaamheden. Op grond van onderdeel b betreft de adviescommissie in haar advies de mogelijkheden voor andere woningcorporaties in de woningmarktregio om de noodzakelijke daeb-werkzaamheden voor te zetten. Onderdeel c schrijft voor om in het advies in te gaan op de doelmatigheid van het in stand houden van de in onderdeel a bedoelde woonegelegenheden. De kwaliteit van de betrokken woonegelegenheden is hierbij een belangrijke factor. Het kan bijvoorbeeld zijn dat die woonegelegenheden zich in een dusdanige bouwstaat bevinden, dat het – ondanks scharing onder noodzakelijke daeb-werkzaamheden – ondoelmatig zou zijn om die woonegelegenheden in stand te houden. Vervangende nieuwbouw zou in dat geval doelmatiger kunnen zijn. Dit is daarmee ook een relevant aspect in het kader van de financiële herstructurering. Al deze onderdelen van de adviestaak zullen nader worden uitgewerkt in het BTIV en, waar nodig, de onderliggende RTIV en beleidsregels.

In het derde lid is een inlichtingenbevoegdheid voor de adviescommissie vastgelegd. Op grond daarvan kan de commissie zich rechtstreeks wenden tot personen en instellingen om informatie op te vragen. Daarbij is expliciet voorgeschreven dat het moet gaan om inlichtingen die redelijkerwijs nodig zijn voor het opstellen van het advies. De verwachting is dat van deze bevoegdheid voornamelijk gebruik zal worden gemaakt in relatie tot de woningcorporatie die bij de adviescommissie om een advies verzoekt. Om tot een gedegen advies te komen dient de adviescommissie immers over informatie te beschikken die niet altijd reeds bij het adviesverzoek is meegestuurd of op dat moment voorhanden is. Het vierde lid, ten slotte, voorziet in een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over de adviescommissie. Het gaat hierbij onder meer om normen inzake de samenstelling en werkwijze van de adviescommissie. Zie hiervoor nader paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het voorgestelde artikel 56b, eerste lid, voorziet in een bevoegdheid om een woningcorporatie een aanwijzing te geven om (een deel van) de noodzakelijke daeb-werkzaamheden van een noodlijdende woningcorporatie voort te zetten. Deze aanwijzingsbevoegdheid is afgeleid uit artikel 61d Woningwet. Hetgeen voorgeschreven voor toepassing van dit artikel is dan ook onverkort van toepassing op de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 56b van de wet. Zo kan een aanwijzing bijvoorbeeld geen

betrekking hebben op het plaatsen van opdrachten door de toegelaten instelling of haar dochtermaatschappij (artikel 61d, eerste lid), kunnen de colleges van burgemeester en wethouders van een of meer gemeenten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze over de aanwijzing kenbaar te maken (artikel 61d, vierde lid) en dient een aanwijzing medegedeeld te worden in de Staatscourant (artikel 61e, tweede lid). De aanwijzingsbevoegdheid is een uiterst middel dat daarmee terughoudend moet worden toegepast. De voorwaarden voor toepassing van deze bevoegdheid sluiten hierbij aan en worden gegeven in onderdelen a tot en met d van dit lid. Een belangrijke voorwaarde voor toepassing is dat uit het advies van de adviescommissie volgt dat dit in redelijkheid van de aangewezen woningcorporatie kan worden verlangd. Hiermee wordt een zorgvuldige en evenwichtige afweging van de betrokken belangen gewaarborgd, waaronder het algemene belang van de volkshuisvesting en in het bijzonder de belangen van de betrokken woningcorporaties.

Het tweede lid schrijft voor dat bij lagere regeling nadere voorschriften worden gegeven over het eerste lid. In deze gedelegeerde regelgeving zal onder meer nader worden ingegaan op de vaststelling van de waarde waartegen bezit overgaat naar een woningcorporatie in geval van een aanwijzing. Zie over deze aanwijzingsbevoegdheid nader paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel G (artikel 59, vierde lid)

Met deze voorgestelde wijziging vervalt de regel dat, in het geval van een mandaat aan de borgingsvoorziening als bedoeld in artikel 59, tweede lid, Woningwet de borgingsvoorziening geen adviesrol meer heeft bij saneringsplannen en saneringen. In de praktijk bleek deze regel niet werkbaar aangezien er bij saneringen behoefte is aan deskundige inbreng van de borgingsvoorziening vanuit haar borgingsrol. In dit kader is het van belang te wijzen op artikel 59, derde lid, van de Woningwet dat reeds een voorziening treft om vermenging van de rollen van de borgingsvoorziening bij sanering en borging tegen te gaan. Op grond van deze bepaling oefent de borgingsvoorziening de aan haar gemandateerde bevoegdheden inzake sanering immers onafhankelijk uit van haar werkzaamheden samenhangende met de borging.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen. Zie voor een nadere toelichting hierop hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de toelichting. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit wetsvoorstel geen overgangsrecht is opgenomen omdat indicaties voor de noodzaak daarvoor ontbreken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren