

Wijziging van de Woningwet en de Wet op het overleg huurders verhuurder in verband met het kunnen toelaten van instellingen tot het stelsel van woningcorporaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Woningwet BES)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I ALGEMENE TOELICHTING	2
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding en probleembeschrijving	3
1.2 Doel	4
1.3 Noodzaak	4
1.4 Verkende beleids- en wetgevingsopties	4
1.5 Het huidig juridisch kader	6
2. Inhoud van het voorstel	6
2.1 Algemene bepalingen	8
2.2 Rechtsvorm en organisatie	10
2.3 Werkzaamheden	15
2.4 Overleg	27
2.5 Sanering en de borgingsvoorziening	28
2.6 Toezicht en bewind	31
2.7 Overige bepalingen	34
3. Verhouding tot hoger recht en andere wetgeving	34
3.1 Europese staatssteunregels	34
3.2 Verhouding tot eilandelijke regelgeving	34
3.3 Verhouding tot het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting	35
4. Gevolgen	35
4.1 Verwachte algemene maatschappelijke baten	35
4.2 Gevolgen voor burgers, professionals en decentrale overheden	35
4.3 Woonstichting FCB: kwantificering verschil borging onder WSW en huidige situatie op Caribische kapitaalmarkt	36
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	37
6. Financiële gevolgen	37
6.1. Directe uitvoeringskosten Rijksbegroting	37
6.2. Financiële gevolgen voor openbare lichamen	37
6.3. Potentiële financiële effecten borgstelling en achtervang	37
6.4. Impact op verhuurderssubsidie	37
7. Evaluatie	38
8. Advies en consultatie	38
8.1 Totstandkoming van het wetsvoorstel	38
8.2 Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk	39
8.3 Consultatie Openbare Lichamen (Uitvoeringstoets Decentrale Overheden)	39
8.4 Reactie op internetconsultatie	39
9. Overgangsrecht en inwerkingtreding	39
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	40
III BIJLAGEN BIJ TOELICHTING	43

I ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is veel vraag naar betaalbare woningen voor mensen met een laag of middeninkomen, terwijl het aanbod in dit segment zeer beperkt is. Dit wordt zichtbaar in de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen. Er zijn veel verschillende redenen voor de omvangrijke wachtlijsten voor sociale huisvesting, zoals de lange bouwtijd door aanvoer van bouwmaterialen, onduidelijkheid over eigendom van grond en het beperkte aanbod van andere woningen (onder andere door de inzet van woningen uit de bestaande voorraad voor de lucratieve toeristische verhuur). Een andere belangrijke reden is de slechte toegang tot financiering voor de bouw van sociale huurwoningen. De bouw en/of het beheer van deze woningen wordt verzorgd door woningstichtingen, waarvan er op elk van de eilanden één actief is.¹ Deze stichtingen zijn genooddaakt om te lenen tegen de onaantrekkelijke modaliteiten en hoge rentes van de Caribische kapitaalmarkt. Dit maakt het voor de woningstichtingen financieel moeilijk haalbaar om het aantal sociale huurwoningen te bouwen dat nodig is om aan de grote vraag te kunnen voldoen.

In Europees Nederland kennen we een lange traditie van toegelaten instellingen² (hierna ook: TI), die samen de Nederlandse woningcorporatiesector vormen en waarbij de Woningwet het juridisch kader vormt. Na toelating houdt de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) toezicht op de TI. De TI-status is bovendien randvoorwaardelijk voor deelname aan de borgingsvoorziening: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW). TI's hebben sinds jaar en dag een belangrijke rol in het aanbieden van betaalbare huurwoningen voor huishoudens met een lager inkomen en zij dragen bij aan prettig leefbare wijken. Daarmee hebben TI's een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen van de regering voor de sociale huursector. De Woningwet is echter niet van toepassing in Caribisch Nederland en woningstichtingen die daar momenteel actief zijn, kunnen onder de huidige wetgeving dan ook geen toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet worden. Dit wetsvoorstel maakt het voor stichtingen of verenigingen die actief zijn in Caribisch Nederland mogelijk om toegelaten te worden tot het stelsel van woningcorporaties mits zij aan de eisen van de Woningwet voldoen. Dit wetsvoorstel creëert een stelsel voor gereguleerde sociale verhuur in Caribisch Nederland, bevat de condities waaronder toekomstige TI's tot dat stelsel kunnen toetreden, gaat in op de werkzaamheden van TI's en het toezicht daarop en schept de (juridische) kaders waarbinnen die TI's hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Zo maakt dit wetsvoorstel het voor de woonstichtingen in Caribisch Nederland mogelijk hun rol binnen het stelsel te vervullen. Door toelating wordt de kwaliteit van de woonstichting (dan een TI) geborgd doordat toezicht kan worden gehouden, waaronder financieel. Nadat er benodigde aanpassingen zijn gedaan aan het borgstelsel kunnen corporaties in Caribisch Nederland deelnemen aan het WSW. Hiermee kunnen de TI's in Caribisch Nederland gebruik maken van geborgde leningen die zorgen voor gunstigere³ condities bij het aantrekken van financiering op de kapitaalmarkt. Als gevolg kunnen meer sociale huurwoningen gebouwd worden en kan de beschikbaarheid van sociale huisvesting in Caribisch Nederland verbeteren.

Zoals vermeld wordt ook beoogd dat de TI-status zal leiden tot deelname aan het waarborgfonds. Solidariteit tussen woningcorporaties is een onlosmakelijk onderdeel van het borgstelsel. De deelnemende corporaties zorgen daarbij voor de zogenaamde 'voorvang', waarmee zij nog voor het Rijk en de gemeenten aan de lat staan bij het opvangen van verliezen. De wet en onderliggende regelgeving moeten dan ook het comfort kunnen bieden aan de deelnemers van WSW dat de toekomstige toegelaten instellingen onder de Woningwet solide instellingen zijn die de verantwoordelijkheden van het stelsel aankunnen.

¹ Met 'sociale huurwoning' wordt hier een woning bedoeld die een huurprijs conform WWS heeft en verhuurd wordt door een verhuurder met volkshuisvestelijk oogmerk. Er zijn ook woningen van particuliere verhuurders met een huurprijs onder de liberalisatiegrens, maar deze worden tot de particuliere huursector gerekend.

² In deze memorie van toelichting worden de termen toegelaten instelling en woningcorporatie door elkaar gebruikt. Deze kunnen in het kader van de memorie als synoniem van elkaar worden gelezen. Wanneer de reeds actieve woningstichtingen in Caribisch Nederland worden bedoeld ((nog) niet zijnde toegelaten instellingen) wordt de term woningstichting gebezigd.

³ Ten opzichte van de commerciële markt zonder dat sprake is van borging.

1.1 Aanleiding en probleembeschrijving

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) heeft in haar *Beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Caribisch Nederland* opgenomen te willen bevorderen dat er betaalbare woningen worden gerealiseerd voor mensen met een kleine portemonnee.⁴ Dit is nodig vanwege de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen. De woningmarkten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen al enige tijd een disbalans in vraag en aanbod. Er is, net als in Europees Nederland veel vraag naar woningen voor mensen met een laag- of middeninkomen. De Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland constateerde in 2023 dat ongeveer een derde van de bevolking van Caribisch Nederland in armoede leeft. Dit komt door relatief lage lonen, een scheve inkomensverdeling en de hoge kosten van levensonderhoud (die mede worden veroorzaakt door een bovengemiddeld hoge inflatie).⁵ Het aanbod in het segment betaalbare woningen is echter beperkt. Een van de beleidsdoelstellingen uit de beleidsagenda ziet daarom op het in evenwicht brengen van vraag en aanbod in het betaalbare segment.⁶ Voor de uitvoering van de beleidsagenda zijn afspraken gemaakt met de Openbare Lichamen en woonstichtingen. Gezamenlijk zetten deze partijen zich in om meer te bouwen en de kosten voor wonen te laten dalen voor mensen met de laagste inkomens.

Het Rijk heeft woningbouwafspraken gemaakt met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en heeft financiële bijdragen ter beschikking gesteld voor het versnellen van de woningbouw in de sociale sector.⁷ De bouwopgaven zijn vastgelegd in de Woondeal Bonaire, de Letter of Intent Social Housing Sint Eustatius en de Letter of Intent Social Housing Saba. De verwachting is dat ook na realisatie van de afgesproken aantallen er nog geen gezonde balans tussen vraag en aanbod wordt bereikt en er nog steeds huishoudens op een wachtlijst voor een sociale huurwoning zullen staan. Dit heeft mede te maken met de demografische ontwikkelingen.⁸ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) verwacht in 2030 een inwonertal van 31.800 personen in Caribisch Nederland, waar dat in 2024 26.552 personen was, wat een bevolkingsgroei van 1,9% per jaar betekent.⁹

Om de afgesproken bouwopgave financieerbaar te maken, heeft het Rijk bijzondere uitkeringen en subsidies verstrekt voor de periode 2024-2026 en verdere financiële bijdragen toegezegd voor financiering van de onrendabele top tot en met 2030. Voor de rest van de financiering moet geld geleend worden. In tegenstelling tot gemeenten in Europees Nederland is het voor Openbare Lichamen niet toegestaan om leningen aan te gaan. Dit betekent dat zij slechts zeer beperkt financieel kunnen bijdragen aan de realisatie van sociale huurwoningen en de financieringsopgave bij de woningstichtingen zelf terechtkomt. Woningstichtingen lopen hierbij tegen de grenzen van de Caribische kapitaalmarkt aan en lenen geld tegen commerciële voorwaarden met onaantrekkelijke modaliteiten, flinke aflossingsverplichtingen en hoge rentes.¹⁰ Als woningstichtingen goedkopere financiering kunnen aantrekken via de Nederlandse kapitaalmarkt en gebruik kunnen maken van borging door het WSW, zou dit gunstigere modaliteiten betekenen en daalt dit rentepercentage waarschijnlijk sterk.¹¹ Om borging door het WSW mogelijk te maken, zullen deze stichtingen eerst de status van toegelaten instelling moeten verkrijgen op grond van de Woningwet. Hiervoor zullen zij moeten voldoen aan het wettelijk kader omtrent financiële continuïteit, professionaliteit en goed bestuur, waarop door de Aw toezicht wordt gehouden. Vervolgens zal het traject worden gestart om deelnemer te worden van het WSW, waarvoor ook strikte voorwaarden gelden.

Een andere aanleiding voor dit wetsvoorstel was dat de Caribisch Nederlandse woningstichting Fundashon Cas Bonairiano op Bonaire kenbaar heeft gemaakt tot het stelsel van toegelaten instellingen te willen toetreden. Deze woningstichting op Bonaire heeft een bod op de Woondeal

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor Caribisch Nederland*, 2023, p. 5.

⁵ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan*, 2023, p. 74.

⁶ Ministerie van BZK, *Beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor Caribisch Nederland*, p. 11.

⁷ Het gaat om financiële bijdragen van circa €8 miljoen voor Bonaire, €2,5 miljoen voor Sint Eustatius en €1,2 miljoen voor Saba.

⁸ Ministerie van BZK, *Beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor Caribisch Nederland*, p. 12.

⁹ Ter illustratie: de Europees Nederlandse bevolking groeide in 2024 met 0,57%, *Centraal Bureau voor de Statistiek*.

¹⁰ De rente bedraagt op het moment van schrijven ongeveer 4,55% en de rentepercentages op nieuwe leningen lopen op tot 5,5%.

¹¹ De gewogen gemiddelde rente van de vastrentende leningen die WSW in het 1e halfjaar van 2024 borgde is 3,13%. Waarborgfonds Sociale Woningbouw, *Portefeuille rapportage*, 30 juni 2024.

gedaan voor alle sociale huurwoningen (ca. 570). Ze is daarmee een essentiële partner in het behalen van de bouwdoelen uit de Woondeal Bonaire en kent reeds een lange traditie van het bouwen, beheren en verhuren van huurwoningen in het sociale segment op Bonaire. Om de mogelijkheden voor toetreding in kaart te brengen, zijn verschillende beleids- en wetgevingsopties onderzocht (zie onder 1.4). Hierbij is steeds afgewogen wat het meest passende antwoord zou zijn op deze én gelijksoortige toekomstige situaties. Met het wetsvoorstel is ook de situatie en schaalgrootte op Sint Eustatius en Saba in ogenschouw genomen, zodat de juridische kaders ook werkbaar zijn voor mogelijke toekomstige toelating van de woningstichtingen op die eilanden. Er zijn momenteel drie Caribisch Nederlandse woningstichtingen actief, op ieder eiland één. De Europees Nederlandse toegelaten instelling Bazalt Wonen heeft ook sociale huurwoningen op Sint Eustatius en Saba.

1.2 Doel

Het hoofddoel van dit wetsvoorstel is het creëren van een duurzame en structurele juridische basis voor een volwaardige sociale huursector in Caribisch Nederland en hiermee het faciliteren van de bouw van deze woningen in Caribisch Nederland. Het kunnen wonen in een betaalbaar huis dat past bij het inkomen is belangrijk in de strijd tegen armoede en verhoogt de levensstandaard. Het middel hiertoe is het vergroten van het investeringsvermogen van woonstichtingen in Caribisch Nederland door gebruik te kunnen maken van borging door WSW. Door een beter passende lening met lagere rente ontstaan extra financiële mogelijkheden voor de bouw van betaalbare woningen voor de inwoners van Caribisch Nederland.

1.2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het opstellen van een Woningwet BES is toekomstbestendig, doeltreffend en doelmatig, indien woningstichtingen ook tot het stelsel en de borgingsvoorziening worden toegelaten. De Woningwet BES draagt bij aan een toekomstbestendige sociale woningvoorraad op de BES-eilanden. Dit zorgt voor een woningmarkt waar inwoners toegang hebben tot beschikbare, betaalbare en kwalitatief goede woningen in een leefbare wijk. Het opstellen van de Woningwet BES heeft niet automatisch tot gevolg dat woningstichtingen in Caribisch Nederland worden toegelaten als TI en ook deelnemer van het WSW kunnen worden. Hiervoor moet een aanvraag worden ingediend en onder andere worden voldaan aan de vereisten uit de Woningwet BES en het gezamenlijke beoordelingskader van Aw en WSW. Met dit wetsvoorstel worden de juridische kaders geschetst om bij een aanvraag te kunnen toetsen aan de wet- en regelgeving uit de Woningwet.

1.3 Noodzaak

Indien het Rijk niets doet, zal het tekort in betaalbare woningen in Caribisch Nederland verder oplopen. De nood van de woningzoekenden op de wachtlijsten voor een sociale huurwoning is hoog. Meer betaalbare huurwoningen realiseren voor de inwoners van Caribisch Nederland is daarom een gezamenlijke ambitie van de Openbare Lichamen, woonstichtingen en het ministerie van VRO en vormt een belangrijke maatregel voor het verhogen van de levensstandaard en de bestrijding van armoede in Caribisch Nederland. Hierbij is van belang dat artikel 22 van de Grondwet de bevordering van voldoende wooneigenheid als onderwerp van zorg der overheid bestempelt. Dit geldt ook voor Caribisch Nederland. In Europees Nederland is deze grondwettelijke zorgplicht onder andere uitgewerkt in de Woningwet. De Woningwet BES moet bijdragen aan het doel dat iedereen in Nederland moet kunnen wonen voor een betaalbare prijs, in een fijne, veilige en leefbare omgeving.

Momenteel heeft het Rijk meermaals bijgesprongen voor de financiering van de bouwopgave in Caribisch Nederland. Een behoefte hiertoe zal in de toekomst alleen maar toenemen. Het is wenselijk als de woningstichtingen deze woningen in de toekomst zelfstandiger kunnen realiseren door het aantrekken van goedkopere financiering. Toetreding tot het TI-stelsel betekent daarnaast een grote stap in de professionalisering van de woonstichtingen in Caribisch Nederland. Gedegen toezicht wordt steeds belangrijker, aangezien er volop ingezet wordt op de bouw van sociale huurwoningen en het woningbezit van de woonstichtingen daarmee ook toeneemt.

1.4 Verkende beleids- en wetgevingsopties

Om de kosten van financiering te verminderen zodat meer sociale huurwoningen gerealiseerd kunnen worden zijn een aantal opties overwogen. Er is gekeken naar een rentesubsidie of een garantstelling door het Rijk, maar deze bleken minder haalbaar en niet passend bij het doel van het zelfstandiger aantrekken van financiering en realiseren van sociale huurwoningen.

Een rentesubsidie zou weliswaar direct leiden tot lagere rentelasten, maar vereist structurele middelen op de begroting gedurende de gehele looptijd van de gesubsidieerde leningen en creëert een langdurige afhankelijkheidsrelatie die niet past bij het doel van verzelfstandiging. Bovendien moeten woningstichtingen nog steeds op eigen merites kapitaal aantrekken, inclusief alle beperkende voorwaarden van de lokale kapitaalmarkt.

Een garantstelling door het Rijk zou het optuigen van een nieuw financieel instrument betekenen terwijl er reeds een geschikt, bewezen en effectief stelsel bestaat dat precies is ontworpen voor dit doel: het WSW-borgingsstelsel voor sociale woningbouw. Het ontwikkelen van een nieuwe garantieregeling zou alleen gerechtvaardigd zijn bij het ontbreken van een geschikt alternatief, wat hier niet het geval is. Toetreding tot het bestaande stelsel van toegelaten instellingen en deelname aan het waarborgfonds is daarom de meest haalbare optie gebleken die het doel van structurele, zelfstandige financiering van sociale woningbouw dient. Hiervoor moet gekeken worden naar de Woningwet.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 10 oktober 2010 op grond van artikel 134 van de Grondwet als drie afzonderlijke openbare lichamen aangewezen. Als zodanig maken zij onderdeel uit van Nederland. In artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de toepasselijkheid van wettelijke regelingen in die openbare lichamen omschreven. Lid twee bepaalt dat Nederlandse wetgeving in die openbare lichamen alleen van toepassing is voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of anderszins onmiskenbaar uit enig wettelijk voorschrift volgt. Ten aanzien van de Woningwet is geen van beide het geval, wat betekent dat de Woningwet niet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing is. Instellingen op het terrein van de volkshuisvesting die aldaar gevestigd zijn, zijn dan ook geen toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet.¹²

Een beleidsmatige en juridische analyse heeft plaatsgevonden, waarbij vier verschillende opties zijn onderzocht om toelating tot het stelsel voor een Caribisch Nederlandse instelling voor sociale huisvesting mogelijk te maken. Deze vier opties worden hieronder geschetst, waarbij wordt toegelicht dat optie 4 'opstellen van een Woningwet BES' de voorkeursoptie is. Onderhavig wetsvoorstel is daarom een uitwerking van die voorkeursoptie.

1. Woningstichtingen uit Caribisch Nederland toelaten onder de (Europees Nederlandse) Woningwet

Bij deze optie wordt een Caribisch Nederlandse woonstichting als toegelaten instelling toegelaten onder de Woningwet. Hierbij is het van belang te weten of het voor woningstichtingen uit Caribisch Nederland mogelijk is om aan het artikel te voldoen, en zo niet, welke beleidsruimte de regelgeving biedt om af te wijken voor de Caribische context en schaal.

Uit de verkenning kwam een aantal knelpunten voor deze optie naar voren. Deze kwamen voort uit de lokale context en andere schaal in Caribisch Nederland, en het gegeven dat veel wetgeving waarnaar in de Woningwet wordt verwezen niet op Caribisch Nederland van toepassing is. Het gaat hierbij om zowel Europese regelgeving rondom staatssteun en Diensten van Algemeen Economisch Belang (hierna: DAEB) als Europees Nederlandse wetgeving, zoals het Burgerlijk Wetboek.¹³ Door deze knelpunten is de slagingskans van deze optie klein bevonden. Tevens is het onduidelijk of de toezichtsrelatie goed vormgegeven kan worden als de Woningwet niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Ook stuitte deze optie op andere juridische bezwaren.

Het grootste nadeel van deze optie was het gebrek aan duurzaamheid: de Woningwet is sterk vanuit een Europees Nederlands perspectief opgesteld en geformuleerd. Hierbij zouden woningstichtingen uit Caribisch Nederland zich vermoedelijk in allerlei niet effectieve of onhaalbare bochten moeten wringen om aan de vereisten te voldoen, terwijl de context in Caribisch Nederland vraagt om maatwerk. Dit geldt ook voor de stichtingen die eventueel op een later moment zouden willen worden toegelaten.

2. Toelating als TI onder de (Europees Nederlandse) Woningwet, met een werkgebied op Bonaire, Saba of Sint Eustatius

Het is voor toegelaten instellingen onder de Woningwet op basis van artikel 40 en 41 mogelijk het werkgebied uit te breiden naar de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor deze

¹² Kamerstukken II 2013/14, 32 769, nr. D.

¹³ Hiervoor bestaat overigens wel een equivalent: het Burgerlijk Wetboek BES.

optie zou een Europees Nederlandse stichting moeten worden opgericht die als instelling wordt toegelaten onder de Woningwet, in Europees Nederland een theoretisch werkgebied heeft en vervolgens het werkgebied uitbreidt naar Caribisch Nederland.

Hierbij was het knelpunt voornamelijk dat in theorie sprake kan zijn van een theoretisch werkgebied in Europees Nederland waarbij de feitelijke werkzaamheden in Caribisch Nederland plaats zouden vinden. In de praktijk is echter de vraag of dit mogelijk en wenselijk is. Het levert met name praktische bezwaren op, omdat dan ook in het werkgebied in Europees Nederland een bijdrage moet worden geleverd aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid, een bod voor de prestatieafspraken moet worden gedaan, enzovoorts. Bovendien geldt hierbij grotendeels hetzelfde als onder optie 1: de woningstichting moet alsnog aan alle eisen voor toegelaten instellingen vanuit Europees Nederlands perspectief voldoen. De kans van slagen is ook bij deze optie klein bevonden en omdat gewerkt moet worden met de fictie van een theoretisch werkgebied in Europees Nederland is het geen duurzame oplossing.

3. Verbinden met, of fuseren van, Caribisch Nederlandse woningstichtingen met een Europees Nederlandse toegelaten instelling

Deze optie is in het verleden meermaals onderzocht, maar is als onhaalbare en onwenselijke optie beschouwd vanwege de autonomie en expertise die hierdoor verloren zou gaan in Caribisch Nederland.

4. Het opstellen van een Woningwet BES waaronder toelating kan plaatsvinden

Deze optie houdt in dat een Woningwet BES wordt opgesteld door middel van het invoegen van een hoofdstuk Openbare lichamen BES in de Woningwet. De artikelen uit de Woningwet worden waar dienstig overgenomen, maar de artikelen worden wel passend gemaakt voor de Caribische context, zodat er geen praktische en juridische bezwaren zullen zijn bij de toelating van woningstichtingen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit is op deze manier eerder ook gedaan met andere wetgeving op het gebied van wonen en bouwen specifiek voor Caribisch Nederland.¹⁴ Zo wordt een zo gelijkwaardig mogelijk stelsel bereikt waarin alle toegelaten instellingen, zowel in Europees als Caribisch Nederland aan dezelfde standaarden voldoen.

Deze optie is als het meest kansrijk beschouwd, omdat dit de beste mogelijkheid biedt om zuiver en duurzaam maatwerk te leveren voor het te bereiken doel. Er kan maatwerk worden geboden op punten waar de Caribische context daar om vraagt. Bovendien wordt toelating hiermee ook mogelijk in de toekomst voor woningstichtingen die dat willen en daar klaar voor zijn. In de gedachte van comply or explain past integratie in de Woningwet. Het betreft dus aanpassing in een bestaand systeem, geen geheel nieuwe wet.

Bij de afweging voor deze voorkeursoptie is in ogenschouw genomen dat de doorlooptijd van deze optie het langst is, omdat er een uitgebreid wetstraject voor opgezet dient te worden. Dit wetsvoorstel betreft de uitwerking van deze voorkeursoptie.

1.5 Het huidig juridisch kader

De Woningwet BES wordt als hoofdstuk 'Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba' ingevoegd in de reeds bestaande Woningwet en in de Wet op het overleg huurders verhuurder. Tevens zullen in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv) en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting bepalingen ten aanzien van Caribisch Nederland toegevoegd worden.

2. Inhoud van het voorstel

Comply or explain

In Europees Nederland spelen toegelaten instellingen een belangrijke rol bij het aanbieden van betaalbare woningen aan mensen met een kleine beurs en aan mensen uit kwetsbare groepen. Het systeem van toegelaten instellingen is vastgelegd in de Woningwet. Het belang van en de vraag naar betaalbare woningen voor lagere inkomens in prettige wijken blijft ook in Caribisch Nederland

¹⁴ De Wet publieke gezondheid is hier een voorbeeld van.

onverminderd groot. Bij het opstellen van de Woningwet BES is de Woningwet¹⁵ voor zover deze regels stelt aan TI's daarom als basis gebruikt om de juiste werking, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid van de Woningwet BES te garanderen. Tegelijkertijd maakt deze voor Caribisch Nederland specifieke wetgeving het mogelijk om een passende, duurzame oplossing te bieden die recht doet aan de Caribische context.

Bij het opstellen van de Woningwet BES is gewerkt volgens het *comply or explain* principe. Op basis van dit principe moet bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland (*comply*), of dat er goede en uitlegbare redenen zijn om dat niet te doen (*explain*). Er is derhalve gekeken naar welke artikelen uit de Woningwet ook bruikbaar zijn voor de BES. Waar nodig en dienstig zijn de artikelen passend gemaakt voor de Caribische context en schaalgrootte, evenals voor het geldende juridisch kader in Caribisch Nederland. De Woningwet is in de Europees Nederlandse praktijk vormgegeven en is deels verworven met EU-regelgeving rondom staatssteun en Diensten van Algemeen Economisch Belang, en andere wetgeving die niet van toepassing is in Caribisch Nederland, zoals het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het overleg huurders verhuurder. Om dit voor de situatie op Caribisch Nederland passend te maken, is voor deze onderdelen ofwel een equivalent gevonden of zijn bepaalde elementen weggelaten of anders vormgegeven in deze wet. Ook wordt hiermee ruimte geboden aan de toezichthouder voor het inrichten van risicogericht toezicht en kunnen administratieve lasten worden beperkt door het vereenvoudigen of schrappen van specifieke regels die niet ter zake doen in Caribisch Nederland. De afwijkende schaalgrootte en de daarmee gepaard gaande risico's voor de (schijn van) belangenverstrengeling krijgt bovendien aandacht.

Afbakening

De regels in en onder de Woningwet over TI's vormen een samenhangend geheel, noodzakelijk voor de in EU-Nederland bestaande context. Niet alle elementen hieruit zijn passend of noodzakelijk voor de vormgeving van een corporatiesector in Caribisch Nederland. Samen met de stakeholders is daarom gezocht naar de balans tussen dat wat nodig is om voldoende gedegen toezicht te kunnen houden en om ook in de toekomst als deelnemer aan te kunnen sluiten bij het waarborgfonds, en aan de andere kant de haalbaarheid en benodigde afbakening in de Caribische context.

In vergelijking met de Europees Nederlandse Woningwet is een aantal elementen in het wetsvoorstel Woningwet BES niet overgenomen, zoals de artikelen over passend toewijzen en de digitale inkomensvaststelling. De keuze hiervoor zal verderop in dit hoofdstuk worden gemotiveerd. Ook uit afdeling 3 'werkzaamheden' is ervoor gekozen de artikelen over de huursomstijging, de inkomensafhankelijke huurverhoging, het informeren van de hoofdbewoner bij overlijden en weeskinderen niet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Hetzelfde geldt in zijn geheel voor afdeling 6. In deze afdeling wordt ingegaan op de algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten met of tussen toegelaten instellingen. De bedoeling van deze afdeling is dat er een mogelijkheid is om afspraken die tussen een aantal corporaties zijn gemaakt, door de minister algemeen verbindend te verklaren waardoor deze afspraken gelden voor alle corporaties. Het te verwachten zeer geringe aantal toekomstige TI's in Caribisch Nederland en de grote verschillen tussen de eilanden onderling hebben ertoe bijgedragen deze afdeling niet van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Caribische context

In deze memorie van toelichting wordt op meerdere plekken verwezen naar de Caribische of eilandelijke context als reden voor maatwerk of om af te wijken van het stelsel zoals dat in Europees Nederland geregeld is. Deze context omvat in ieder geval:

- ontbreken van bepaalde wet- en regelgeving en andere juridische documenten;
- ontbreken van (op eenzelfde manier functionerende) instanties;
- beperkte uitvoeringscapaciteit bij de Openbare Lichamen, woonstichtingen en andere instanties;
- afwijkende bevoegdheden van Openbare Lichamen ten opzichte van Europees Nederlandse gemeenten;

¹⁵ Met name de artikelen in Hoofdstuk IV Toegelaten instellingen.

Bovenstaande punten leiden in de praktijk soms tot een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden of een bredere taakopvatting van woonstichtingen. Bredere context die meespeelt, maar minder impact heeft op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden omvat onder andere:

- kleinschaligheid:
 - o producten moeten geïmporteerd worden
 - o een klein aantal inwoners, wat een kleine beroepsbevolking betekent
 - o hechte gemeenschappen en veel familiebanden;
- het financieel bestel: de Amerikaanse dollar als munteenheid, een kapitaalmarkt die meer op de Verenigde Staten gericht is en andere uitgangspunten hanteert ten opzichte van wat voor Europees Nederland gebruikelijk is;
- woningmarkt: beperkte marktwerking, beperkte doorstroom, een traditie van zelfbouw en woningen die doorgegeven worden binnen de familie;
- insulaire ligging: verplaatsing tussen de eilanden is tijdrovend en kostbaar.

Zodoende wordt een stelsel ingericht dat niet volledig gelijk is aan Europees Nederlandse stelsel, maar wel een stelsel dat zoveel mogelijk hetzelfde functioneert en waar ruimte is voor risicogericht maatwerk. Dit betekent dat veelal dezelfde uitgangspunten of principes gehanteerd worden, maar een andere toepassing hiervan is gezien bovenstaande onvermijdelijk. Het inbouwen van enige flexibiliteit hoeft geen belemmering te vormen voor het komen tot een gelijkwaardig bestel en zorgt voor haalbaarheid van een beoogd doel van de wet: een werkbaar en functioneel bestel in Caribisch Nederland.

Opbouw

Het hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is voor de overzichtelijkheid op gelijke wijze opgebouwd als de afdelingen zoals terug te vinden in de wet. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de algemene bepalingen, rechtsvorm en organisatie, werkzaamheden, overleg, sanering en de borgingsvoorziening, toezicht en bewind en overige bepalingen. Binnen deze blokken is tevens, waar dienstig, de volgorde van de paragrafen en artikelen aangehouden.

2.1 Algemene bepalingen

Toelating tot het stelsel en intrekking van toelating

Bij toelating tot het stelsel en intrekking van toelating is zoveel mogelijk aangesloten bij het juridische kader van de Woningwet en de huidige praktijk in Europees Nederland. In Europees Nederland kan de Autoriteit woningcorporaties verenigingen en stichtingen met volledige rechtsbevoegdheid toelaten als toegelaten instelling volgens de Woningwet. Net als in Europees Nederland zal ook in Caribisch Nederland de Aw bevoegd worden een aanvraag voor toelating tot het stelsel te beoordelen, namens de minister verantwoordelijk voor volkshuisvesting. De stichtingen of verenigingen actief in Caribisch Nederland zullen dan worden toegelaten onder de Woningwet. Hiervoor moeten de stichtingen of verenigingen aan een aantal voorwaarden voldoen. Een belangrijke voorwaarde is dat de statuten voldoen aan het bepaalde in artikel 19 van de Woningwet. Dit houdt in dat in de statuten van een toegelaten instelling staat dat deze uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting. Dit gebied behelst onder andere het bouwen en verwerven van voor permanent verblijf bedoelde wooneenheden, het verlenen van diensten aan bewoners, het bouwen en verwerven van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming en het bijdragen aan de leefbaarheid in wijken met corporatiebezit.¹⁶ Tevens moet aan voorwaarden worden voldaan omtrent financiële daadkracht en continuïteit en moet gewaarborgd zijn dat bestuurders en toezichthouders van de stichtingen en verenigingen geschikt zijn en bijvoorbeeld geen onverenigbare nevenfuncties bekleden waardoor (schijn van) belangenverstrengeling kan ontstaan.

Het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam waar de TI voornemens is woonplaats te houden en feitelijk werkzaam te zijn en de betrokken huurdersorganisatie worden in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over het voornemen toegelaten te worden. Aan het Bestuurscollege wordt gevraagd een oordeel te geven over de verwachte samenwerking en de wijze waarop de toegelaten instelling naar verwachting zal bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.

¹⁶ Wat dit gebied exact omhelst wordt omschreven in artikel 45 Woningwet. Dit artikel is overgenomen in de Woningwet-BES (zie artikel 106).

In uitzonderlijke gevallen kan de toelating van een TI worden ingetrokken. Dit kan het geval zijn indien de TI wordt ontbonden of ophoudt te bestaan als gevolg van een splitsing. Ook kan de minister de toelating intrekken wanneer de TI niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is, of haar financiële middelen niet uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting inzet, of wanneer de TI naar het oordeel van Onze Minister het belang van de volkshuisvesting schade berokkent of op korte termijn zal berokkenen. De toelating is dan niet langer in het belang van de volkshuisvesting. Deze intrekkinggronden hebben een limitatief karakter. De TI-status kan niet worden ingetrokken omdat de toegelaten instelling daarom verzoekt. Wanneer het bestuur zou besluiten tot overdracht over overgang van de onderneming die door de woningcorporatie in stand wordt gehouden, dan is hiervoor goedkeuring van de minister vereist.

De toegelaten instelling kan in beroep gaan tegen een besluit tot intrekking. In Europees Nederland behandelt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dit beroep. In Caribisch Nederland is dit college niet bevoegd beroepszaken tegen besluiten te behandelen. Het beroep tegen intrekking van een TI-status wordt in Caribisch Nederland behandeld door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omwille van de praktische uitvoerbaarheid is, na overleg met het Gemeenschappelijk Hof, ervoor gekozen de referentie naar spoedeisend belang in het BW, dan wel het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW-BES) niet over te nemen. De meervoudige kamer die beroep tegen besluiten behandelt, komt twee keer per jaar bijeen. Het Hof doet zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen zes maanden, uitspraak. Van een besluit tot toelating of tot intrekking van de toelating wordt, net als in Europees Nederland, altijd mededeling gedaan in de Staatscourant.

Het aangaan van verbindingen

Bij het aangaan van een verbinding is de toegelaten instelling aan een andere rechtspersoon verbonden door bijvoorbeeld het houden van aandelen in die rechtspersoon, een lidmaatschap of het delen van een bestuurder. Het gaat dan bijvoorbeeld om een besloten vennootschap (hierna: bv) die de toegelaten instelling opricht voor projectontwikkeling. In een aantal gevallen is goedkeuring van de toezichthouder benodigd. In de Woningwet is een verbonden onderneming gedefinieerd als een (1) dochtermaatschappij, (2) een deelneming, of (3) een rechtspersoon of vennootschap waarmee zij anderszins een duurzame band heeft. Dit laatste kan organisatorisch of bestuurlijk van aard zijn en ziet bijvoorbeeld toe op de mogelijkheid om een deel van de bestuurders en/of toezichthouders van de verbonden onderneming te benoemen of te ontslaan.

De regels rondom verbonden ondernemingen vormen een waarborg tegen het risico op weglek van maatschappelijk gebonden vermogen. Voor het aangaan van verbindingen¹⁷ is in de regel goedkeuring vooraf door de toezichthouder een vereiste. Een veelheid van verbonden ondernemingen in de sector komt de transparantie niet ten goede en kan het toezicht belemmeren. Als uitgangspunt is zodoende genomen dat een verbinding een aantoonbare meerwaarde moet hebben die het volkshuisvestelijk belang ten goede komt. Hiervoor is ook het draagvlak van het Openbaar Lichaam en de huurdersorganisatie van belang. Als de TI een verbinding aangaat, mag de verbonden onderneming in beginsel alleen vermogen verschaft worden door het bij oprichting inbrengen van kapitaal of verstrekken van een lening. Hier zijn geen uitzonderingen op mogelijk. Verdere voorwaarden hierbij zijn opgenomen in het Btiv. Voor het aangaan van een samenwerkingsvennootschap (een samenwerking tussen verschillende corporaties) is geen goedkeuring benodigd. Hetzelfde geldt voor lidmaatschap van een vereniging waaraan de TI slechts lidmaatschap verschuldigd is.¹⁸ De financiële en volkshuisvestelijke risico's van een lidmaatschap van een vereniging zijn zeer beperkt en kunnen met het reguliere toezicht afdoende worden ondervangen. Onder lidmaatschap wordt bijvoorbeeld verstaan lidmaatschap van een vereniging voor belangenvertegenwoordiging of kennisuitwisseling tussen toegelaten instellingen. De lidmaatschapsgelden moeten in verhouding staan tot de doelstelling die de vereniging nastreeft en mogen dus niet irreëel hoog zijn. Bovendien mag geen sprake zijn van andersoortige kapitaaloverdracht naar de vereniging.

¹⁷ Niet zijnde een samenwerkingsvennootschap, deze is vrijgesteld van goedkeuring vooraf.

¹⁸ Artikel 21, lid 2, van de Woningwet. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de BES (zie artikel 106 Woningwet BES).

De basisbeginselen uit de Woningwet voor het aangaan van verbindingen worden hiermee in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. In het Btiv zal, net als nu het geval is voor toegelaten instellingen die werkzaam zijn in Europees Nederland, de regelgeving inzake verbindingen verder worden vastgelegd. Hier zal dieper worden ingegaan op de vereisten waaraan moet worden voldaan, de wijze van vermogensinbreng, de activiteiten en de voorwaarden voor goedkeuring, voor zover deze ter zake doen in Caribisch Nederland. In het bijzonder zal hier worden ingegaan op de financiële relatie tussen de TI en de verbinding en het verschaffen van vermogen bij de oprichting. De toezichthouder heeft mandaat om risicogericht en per type rechtspersoon of vennootschap vast te stellen aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat de TI zich hiermee mag verbinden.

Het aangaan van transacties

In artikel 21c, tweede lidv, van de Woningwet staat een delegatiegrondslag om bij AMvB bepaalde categorieën van financiële instellingen aan te wijzen, waarmee TI's uitsluitend transacties mogen aangaan voor het verrichten van hun werkzaamheden. Vooruitlopend op een wijziging van de Woningwet die in openbare internetconsultatie is aangeboden,¹⁹ is het niet wenselijk geacht de begrenzing van de dekkingsratio ten aanzien van het aantrekken van nieuwe externe financiering en bij fusies op te nemen in dit wetsvoorstel. De dekkingsratio is de enige financiële ratio waarop momenteel een begrenzing geldt vanuit de Woningwet. Aw en WSW stellen samen de ratio's en de daarbij te hanteren grenswaarden vast als onderdeel van het gezamenlijk beoordelingskader. Dit doen zij vanuit de verantwoordelijkheid die beide partijen hebben voor het borgen van de financiële continuïteit van woningcorporaties. In het licht van die gedelegeerde verantwoordelijkheid wordt het niet passend geacht om tegelijkertijd als wetgever voor te schrijven hoe die financiële continuïteit moet worden geborgd.

Verstreking van gegevens door de Belastingdienst

In artikel 21g van de Woningwet is vastgelegd dat de rijksbelastingdienst op verzoek van de Minister gegevens verstrekt die benodigd zijn voor het uitvoeren van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets van bestuurders en RvT-leden en het toezicht op de integriteit en governance. Na overleg met de Belastingdienst Caribisch Nederland is geconstateerd dat deze werkwijze voor Caribisch Nederland niet haalbaar is. In Caribisch Nederland geldt de Belastingwet BES, die geen grondslag biedt voor het delen van deze gegevens. Na overleg met de Aw is de verwachting dat, ondanks het ontbreken van deze gegevens, de toezichthouder tot een gedegen oordeel over de geschiktheid en betrouwbaarheid en de integriteit en governance kan komen. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2.2.

2.2 Rechtsvorm en organisatie

De interne organisatie van toegelaten instellingen wordt gevormd door het bestuur, de Raad van Toezicht (hierna: RvT)²⁰ en – bij toegelaten instellingen die een vereniging zijn – de algemene ledenvergadering (hierna: ALV). Het bestuur is belast met het dagelijks besturen van de TI, vertegenwoordigt deze naar buiten toe en kan overeenkomsten aangaan. De RvT (en eventueel ALV) houdt toezicht op het beleid van het bestuur als orgaan en op de individuele bestuurders. Bepaalde besluiten van het bestuur zijn zodoende onderworpen aan de expliciete goedkeuring van de RvT.²¹ Ook is de RvT betrokken bij de werving, selectie en benoeming van kandidaat-bestuursleden en RvT-leden.

De afgelopen jaren is in het Europees Nederlandse woningcorporatiebestel veel aandacht besteed aan het versterken van de (interne) governance. Ook bij het inrichten van een corporatiestelsel in Caribisch Nederland is een goede interne governance essentieel voor de uitvoering van de volkshuisvestelijke taak, het goed kunnen afwegen van investeringsbeslissingen, een gedegen bedrijfsvoering en voor de continuïteit van de organisatie. Dit vergt betrouwbare en deskundige bestuurders en toezichthouders en een organisatiestructuur waarin organen en functionarissen hun

¹⁹ Wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde, zoals deze ter consultatie ligt d.d. 26-03-2025.

²⁰ In Europees Nederland kennen rechtspersonen als een bv en nv meestal een Raad van Commissarissen. Stichtingen en verenigingen kennen over het algemeen een Raad van Toezicht. Woningcorporaties vormen hierop een uitzondering in Europees Nederland en kennen een RvC. In Caribisch Nederland is de term RvT echter gebruikelijk voor woningstichtingen. Bij deze praktijk is aangesloten. De termen kennen juridisch geen verschil en kunnen als synoniem van elkaar worden gezien.

²¹ Artikel 2a.14.

taken goed, kritisch en onafhankelijk van interne en externe conflicterende belangen kunnen uitvoeren. Met een goede governance wordt het besluitvormingsproces en de interne controle daarop geborgd. In de dit wetsvoorstel speelt het interne en externe toezicht eveneens een belangrijke rol. De context in Caribisch Nederland is anders dan in Europees Nederland, met name door de kleine schaalgrootte (zeker op Sint Eustatius en Saba). De beroepsbevolking is daarmee ook klein, wat maakt dat de kring van personen die een bestuurs- of toezichtsfunctie kan bekleden naar alle waarschijnlijkheid klein is. In het wetsvoorstel worden daarom – net als in de Woningwet – de principes van goed bestuur centraal gesteld. De uitgangspunten rondom integriteit, geschiktheid en betrouwbaarheid, en het tegengaan van (de schijn van) belangenverstrengeling zijn gelijk aan de uitgangspunten die gelden in het Europees Nederlandse stelsel. Tegelijkertijd is – in overleg met de externe toezichthouder – aan die toezichthouder ruimte geboden voor een risicogerichte benadering in de praktische uitwerking, bijvoorbeeld rondom de beoordeling van (de schijn van) belangenconflicten van bestuurders en RvT-leden. Het risicogericht toetsen van concrete gevallen aan de specifieke context staat hierbij centraal. Met deze ruimte kan de toezichthouder adequaat handelen als een specifieke situatie daar om vraagt.

2.2.1 Rechtsvorm

Toegelaten instellingen zijn verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid of stichtingen, en mogen hun rechtsvorm niet omzetten naar een andere vorm. Waar in de Woningwet wordt verwezen naar bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, zijn in dit wetsvoorstel verwijzingen ingevoegd naar gelijkkluidende artikelen uit het Burgerlijk Wetboek BES. In de statuten van een TI of van een met haar verbonden onderneming wordt bepaald dat zij uitsluitend respectievelijk mede werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting. De Aw moet toestemming geven voor wijzigingen in statuten van een TI, of van een verbonden onderneming voor zover deze het gebied van de volkshuisvesting betreft. Er is geen aanleiding af te wijken van de Europees Nederlandse praktijk. Zodoende zijn de wetsartikelen uit de Woningwet van overeenkomstige toepassing verklaard met de juiste verwijzingen naar het BW-BES.

2.2.2 Het bestuur

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevoegdheden en samenstelling van het bestuur van een toegelaten instelling. Een aantal bestuursbesluiten is onderworpen aan de goedkeuring van de Raad van Toezicht. Hiertoe behoren onder andere het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap, het doen van grote investeringen²², wijziging van de statuten, ontbinding en faillissement en het uitvoeren van een aanmerkelijk aantal ontslagen van werknemers, het vervreemden van onroerend goed, het vaststellen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden of een fusie.²³

Tevens wordt ingegaan op de besluiten die goedkeuring van de minister vereisen (in mandaat uitgevoerd door de Aw), zoals het vervreemden van onroerend goed, het vervreemden van aandelen in een dochtermaatschappij en overdracht of overgang van een door een toegelaten instelling in stand gehouden onderneming. De voorwaarden hiervoor zullen verder worden uitgewerkt in het Btiv. Ten aanzien van het vervreemden van onroerend goed en overdracht of overgang van een door de toegelaten instelling in stand gehouden onderneming heeft de Aw in Europees Nederland de mogelijkheid onder andere te toetsen aan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Deze wet geldt niet in Caribisch Nederland. De externe toezichthouder ondervangt dit door bij deze besluiten een andere integriteitsbeoordeling uit te voeren.²⁴

Het bestuur verstrekt informatie op diens verzoek, of uit eigener beweging, aan de RvT of de minister, over zaken die van invloed kunnen zijn op het bestuursbesluit of goedkeuring daaromtrent.

Benoeming bestuur en de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets

Werving van kandidaat-bestuurders vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de RvT. Het bestuur van een toegelaten instelling wordt ook benoemd en waar van toepassing herbenoemd door de RvT.

²² Het doen van investeringen van minimaal 3 miljoen dollar. In afspraken tussen het bestuur en de Raad van Toezicht kan een lager bedrag worden vastgesteld indien dit wenselijk is.

²³ Artikel 2a.14.

²⁴ PM Aw.

Voorafgaand aan die (her-)benoeming draagt de RvT een kandidaat voor aan de Aw. De Aw geeft namens de minister haar zienswijze op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de kandidaat-bestuurder. Als de Aw een positieve zienswijze afgeeft ten aanzien van die geschiktheid en betrouwbaarheid, dan kan RvT de beoogd bestuurder vervolgens voor maximaal vier jaar (her-)benoemen als bestuurder.

Voor de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets zijn principes vastgelegd in de wet- en regelgeving. De precieze invulling hiervan is nader omschreven in de beleidsregels van de Aw. Dit geldt voor de situatie in Europees Nederland, en zal volgens dit wetsvoorstel ook voor de situatie op de BES gelden. Deze toets is belangrijk om te waarborgen dat bestuurders in de corporatiesector betrouwbaar en deskundig zijn in hun functioneren en houding en dit ook voor partners buiten twijfel staat. In Europees Nederland wordt in de praktijk gedifferentieerd in de beoordelingsprocedure, bijvoorbeeld bij herbenoeming van een eerder getoetste bestuurder die uitstekend presteert op governance. De Aw zal voor de situatie in Caribisch Nederland in beginsel volledig toetsen, met inachtneming van de lokale context, vanwege de aandacht voor de mogelijke (schijn van) belangenconflicten die zich vanwege de kleine schaal in Caribisch Nederland kunnen voordoen en vanwege het feit dat de bestuurders met de inwerkingtreding van de wet voor het eerst aan een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets onderworpen zullen worden. In artikel 108 van het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor de Aw om een advies in dit kader te vragen bij de Rijksvertegenwoordiger. Uitgangspunt is dat de Aw zo'n advies vraagt. De grondslag het advies te vragen is echter geformuleerd als een zogenaamde 'kan'-bepaling. De Aw heeft dus ruimte om van het vragen van advies af te zien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een geval waarbij de beoordeling volgens de Aw evident tot een bepaalde uitkomst zou leiden en het advies dus eigenlijk overbodig zou zijn.

De Rijksvertegenwoordiger kent een gemandateerde bevoegdheid om benoemingen en herbenoemingen van commissarissen in een Overheids NV in Caribisch Nederland te beoordelen.²⁵ Zij baseert haar advies op criteria die voortvloeien uit het nader in te vullen deel van het Btiv dat ziet op Caribisch Nederland, de Governancecode, statuten en profielschetsen. De meerwaarde van dit advies is met name gelegen in de kennis van de Caribische context. Het advies van de Rijksvertegenwoordiger aan de Aw is niet bindend, maar dient wel meegenomen te worden in de overweging.

Op basis van bijlage 1 bij het Btiv en de beleidsregels toetst de Aw op strafrechtelijke veroordelingen, antecedenten en andere feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van bestuurder. Ook wordt gekeken naar competenties en (schijn van) belangenverstrengeling als gevolg van eventuele (neven-)activiteiten. Een complicerende factor hierbij voor Caribisch Nederland is dat er op Saba en Sint Eustatius geen mogelijkheid bestaat tot het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag. Deze mogelijkheid bestaat op Bonaire wel. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de gerede verwachting ontstaan dat de toezichthouder, ondanks deze belemmering, op basis van andere gegevens, het advies van de Rijksvertegenwoordiger en het kader van de beleidsregels tot een gedegen toetsing van de geschiktheid en betrouwbaarheid kan komen indien er in de toekomst toegelaten instellingen op Sint Eustatius en Saba ontstaan.

Onverenigbaarheden met de functie van bestuurder of RvT-lid

De bestuurder en RvT-leden dienen bij het uitvoeren van hun functie te handelen in het belang van de TI en daarmee van de volkshuisvesting. RvT-leden hebben aanvullend de taak om te handelen in het maatschappelijk belang en het belang van betrokken belanghebbenden. Zodoende is het onwenselijk wanneer bestuurders en RvT-leden een of meerdere andere functies zouden bekleden of betrekkingen (zoals nauwe familiebanden) zouden hebben met andere organisaties als die nadelig kunnen zijn voor het belang van de TI of tot een (schijn van) belangenverstrengeling kunnen leiden. Ook een situatie waar bestuurders en RvT-leden zelf woningen verhuren verdient hier aandacht. Een gebrek aan onafhankelijkheid kan ertoe leiden dat andere belangen voorrang krijgen; belangen die geen prioriteit hebben voor de toegelaten instelling. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie waarin de bestuurder ook een rol heeft in het eilandsbestuur waar de TI werkzaam is. Voor een RvT-lid geldt bijvoorbeeld dat het lidmaatschap van de RvT onverenigbaar is met het voorafgaand aan of

²⁵ Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba artikel 9.

gelijktijdig zijn van bestuurder bij de toegelaten instelling. Hierbij zou een RvT-lid toezicht moeten houden op het eigen ingezette beleid. Situaties die wel denkbaar zijn, zijn functies bij een rechtspersoon en in een sector waarmee de TI geen zaken doet, zoals een lokale vereniging voor kunstliefhebbers of de pensioen-BV van de bestuurder. Het uitgangspunt is dat er geen ongewenste verwevenheid tussen een TI en een andere organisatie ontstaat met mogelijk nadelige gevolgen voor de TI. In de Woningwet was al ruimte voor de benoeming van bestuurders die niet aan alle vereisten rond het tegengaan van (de schijn van) belangenverstrengeling voldoen als daarmee het belang van de volkshuisvesting is gediend en door de toegelaten instelling afdoende maatregelen worden genomen om de risico's die hiermee gepaard gaan te beperken.²⁶ Deze bepalingen zijn in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Tevens is een soortgelijke bepaling opgenomen voor de benoeming van RvT-leden.²⁷ Immers is denkbaar dat gezien de Caribische context geen geschikte kandidaat beschikbaar zou zijn die aan alle vereisten rond het tegengaan van (de schijn van) belangenverstrengeling zou voldoen. Met het opnemen van de bepalingen wordt ruimte gegeven voor een risicogerichte benadering door de toezichthouder om af te wegen of het gaat om een onverenigbare functie of een functie waarbij het risico beperkt is. Door onderbouwing en transparantie bij de afweging van de toezichthouder kan de schijn van belangenverstrengeling voor een belangrijk deel ondervangen worden. Bij AMvB kunnen de randvoorwaarden voor de afweging verder worden uitgewerkt.

2.2.3 De raad van toezicht

Voor een goede governance is voldoende tegenkracht binnen de toegelaten instelling van belang. Daarin is als waarborg vastgelegd dat de RvT van een toegelaten instelling zodanig is samengesteld dat de RvT-leden ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Het RvT-lid mag zodoende geen rollen vervullen die onverenigbaar zijn met het zijn van RvT-lid, zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.2.2.

In het wetsvoorstel zijn de bepalingen uit de Woningwet die zien op de taken, verantwoordelijkheden en samenstelling van de RvT in grote lijnen van overeenkomstige toepassing verklaard.. Zoals in 2.2.2 gesteld, moet de RvT bepaalde bestuursbesluiten vooraf goedkeuren. Verder moeten alle besluiten waarvoor het bestuur van de woningcorporatie de goedkeuring van de minister behoeft, eerst worden goedgekeurd door de RvT. De RvT vervult meer in den brede de rol van toezichthouder op het bestuur, de rol van raadgever voor het bestuur bij belangrijke besluiten en strategievorming, de rol van werkgever van het bestuur en ook de rol van netwerker.

De RvT bestaat uit drie of meer toezichthouders die door de RvT worden benoemd. Alvorens de benoeming plaatsvindt, voert de Aw de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets uit en geeft een zienswijze af. Een RvT-lid wordt benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar en kan worden herbenoemd. De totale periode waarin iemand lid is van een RvT is in principe ten hoogste acht jaar. In de Woningwet BES is echter vanwege de kleine beroepsbevolking een hardheidsclausule opgenomen, waarbij een toezichthouder – met zienswijze van de minister – voor nogmaals vier jaar kan worden herbenoemd, in het geval dat na het verstrijken van de termijn van acht jaar geen andere geschikte kandidaat kan worden gevonden.²⁸ Hiermee wordt de totale periode uitgebreid naar twaalf jaar. Leden van de RvT kunnen huurders zijn. In Europees Nederland hebben huurdersorganisaties het recht een bindende voordracht te doen voor een deel van de RvT. Voor de BES is ervoor gekozen hier een andere invulling aan te geven. De huurdersorganisatie en -participatie meer in den brede staan nog in de kinderschoenen. In artikel 110, tiende lid van het wetsvoorstel, is daarom voorgesteld dat – wanneer een plek voor een RvT-lid vrijkomt – de RvT proactief de huurdersorganisatie benadert met de vraag of zij een voordracht wil doen. Deze voordracht heeft een niet-bindend karakter. Vanwege een goede vertegenwoordiging van het belang van de huurders, alsmede vanwege het belang van een gelijkmatige en afgewogen samenstelling van de RvT, moet de RvT in beginsel de voorgedragen kandidaat benoemen. Hiervan kan worden afgeweken in het geval de benoeming strijd zou opleveren met de wet, bijvoorbeeld in het geval er sprake zou zijn

²⁶ Woningwet artikel 25 zesde lid. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de-BES(zie artikel 106 Woningwet BES)

²⁷ Artikel 110, derde lid

²⁸ Het is lastig objectief te toetsen of aan te tonen dat er daadwerkelijk niemand beschikbaar is voor de desbetreffende functie. Desondanks wordt dit, met het oog op de Caribische praktijk, noodzakelijk geacht een verlengingsmogelijkheid van de termijn onder voorwaarden op te nemen.

van (de schijn van) belangenverstrengeling. De RvT kan eveneens van de voordracht afwijken wanneer de voorgedragen kandidaat onvoldoende beschikt over de benodigde kennis en kunde voor de uitoefening van die functie. Mede door de kleinschaligheid is het van belang dat bij het kiezen van een nieuw RvT-lid een integrale afweging plaatsvindt en alle perspectieven en expertise worden meegenomen. Ieder RvT-lid, ook een RvT-lid voorgedragen door de huurdersorganisatie, zal door de Aw worden getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Ontslaan of schorsen RvT-lid

In artikel 33 van de Woningwet is vastgelegd dat de minister een commissaris of RvT-lid kan schorsen. De Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam heeft het exclusieve recht een commissaris of raad van commissarissen te ontslaan bij gewichtige redenen. Deze Ondernemingskamer heeft geen mandaat in Caribisch Nederland. In plaats hiervan is de Ondernemingskamer van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevoegd. Om het ontslag van RvT-leden kan bij de Ondernemingskamer uitsluitend worden verzocht door de toegelaten instelling (vertegenwoordigd door bestuur of raad van toezicht), of door Onze Minister. Indien versnelling van de betreffende procedure gewenst is, kan die gerealiseerd worden via een voorlopige voorziening of een kort geding.²⁹

2.2.4 De jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag

De jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag zorgen gezamenlijk voor verantwoording vanuit de toegelaten instelling over de door haar geleverde prestaties. Deze documenten moet de TI ter beschikking stellen aan de toezichthouder, het Openbaar Lichaam Openbaar Lichaam waarin zij werkzaam is en aan de huurdersorganisatie. De toegelaten instellingen in Caribisch Nederland moeten, net als in Europees Nederland, voldoen aan de vereisten voor verslaglegging voor het toezicht. Hiervoor zijn in de Woningwet BES bepalingen over de jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag van overeenkomstige toepassing verklaard.. Naar deze maatstaven zullen toegelaten instellingen in Caribisch Nederland ook hun jaarrekening opmaken. De gelijklopende bepalingen uit het BW BES zijn dan ook van toepassing verklaard op toegelaten instellingen in Caribisch Nederland. Door het standaardiseren van de verslaglegging wordt eenheid geborgd voor de toezichthouder om toezicht te kunnen houden op de financiële continuïteit.

De jaarrekening wordt binnen zes maanden na afloop van het betrokken boekjaar vastgesteld door de RvT of de ALV (bij een vereniging). De RvT verleent opdracht tot onderzoek van de jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag aan een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent.

De jaarrekening

In 2.3.4 en 2.3.5 van deze toelichting wordt nader wordt omschreven dat TI's in Caribisch Nederland hun sociale en niet-sociale werkzaamheden volgens verlicht regime administratief scheiden. Dit heeft gevolgen voor het opstellen en inrichten van de jaarrekening en het jaarverslag. Onder het verlicht regime dient in de verantwoording onderscheid te worden gemaakt tussen de baten en lasten van sociale werkzaamheden en van niet-sociale werkzaamheden.

Een gescheiden verantwoording van het vermogen is niet verplicht. Dit betekent dat het vermogen van beide takken niet strikt gescheiden hoeft te worden in de jaarrekening. Wel zijn er waarborgen opgenomen om te voorkomen dat dit leidt tot ongewenste kruisfinanciering. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.4 wordt uitgegaan van een scheiding van baten en lasten tussen Diensten van Volkshuisvestelijk Belang en overige werkzaamheden, waarbij overheveling van middelen van de sociale tak naar de niet-sociale tak wordt voorkomen. De concrete voorschriften omtrent de wijze van scheiding worden vastgesteld bij AMvB. Daarnaast geldt dat toegelaten instellingen ervoor moeten zorgen dat beide takken financieel levensvatbaar en financierbaar blijven volgens de criteria uit het beoordelingskader van de Aw en WSW.

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32769, 7, p. 64 en 65

In het voorgenomen Btiven de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting BES (hierna: Rtiv-BES) zullen nadere voorschriften worden gesteld voor de jaarrekening. Hierbij kan worden gedacht aan voorschriften voor het kasstroomoverzicht en de model winst- en verliesrekening. De accountant stelt een accountantsrapport op, dat betrekking heeft op de hoofdlijnen van de bevindingen uit het accountantsonderzoek. In tegenstelling tot de het regime dat in Europees Nederland geldt, waarin is voorgeschreven dat de wettelijke controle op de jaarrekening alleen mag worden uitgevoerd door in het Nederlandse register geregistreerde accountants, wordt niet van toepassing verklaard in dit wetsvoorstel. Hierdoor is het ook mogelijk om bijvoorbeeld te kiezen voor Amerikaanse accountants of accountants in de landen van het Koninkrijk. Dit sluit aan bij de praktijk op de eilanden. Wel dient de accountant gecertificeerd te zijn tot het geven van een verklaring van getrouwheid en te vallen onder een vorm van tuchtrechtspraak. De accountant behoudt zich het recht voor een brief met bevindingen en aanbevelingen op te stellen aan het bestuur van de woningcorporatie. Hierin wordt ook over eventueel geconstateerde belangrijke tekortkomingen en mogelijke verbeteringen van de administratieve organisatie van de woningcorporatie gerapporteerd. Als deze brief wordt opgesteld, moet dit document ook naar de toezichthouder worden opgestuurd. Dit kan de toezichthoudende rol op individuele TI's versterken en kan als hulpmiddel dienen om sector-brede risico's te signaleren.

Waarderingsgrondslag voor de jaarrekening

Momenteel geldt de marktwaarde in verhuurde staat in Europees Nederland als basis voor de jaarrekening. Voor de BES is ervoor gekozen aan te sluiten bij de huidige praktijk zoals die op de eilanden wordt geëigd. Het berekenen van de marktwaarde in verhuurde staat is in Caribisch Nederland niet goed mogelijk vanwege de kleine schaal en het daardoor ontbreken van marktwerking zoals we dat in Europees Nederland kennen. Er zijn beperkte referentietransacties beschikbaar en de marktomstandigheden verschillen wezenlijk. De waarderingsgrondslag voor toegelaten instellingen in Caribisch Nederland zal daarom worden vastgesteld bij AMvB waarbij wordt aangesloten bij de lokale praktijk en financiële realiteit.

Het jaarverslag

Het bestuur van een TI stelt – evenals in Europees Nederland – een jaarverslag op waarin ook de nevenfuncties van de bestuurder en RvT-leden worden vermeld. De RvT doet afzonderlijk verslag van de besluiten waarbij zij betrokken is geweest.

Het volkshuisvestingsverslag

In het volkshuisvestingsverslag wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop in het verslagjaar het belang van de volkshuisvesting is gediend en van het beleid dat ten aanzien van belanghebbenden is gevoerd. Ook wordt een overzicht met verantwoordingsgegevens opgesteld. Ook dit voorschrift geldt gelijk als in Europees Nederland.

Onderzoek door Ondernemingskamer naar beleid en gang van zaken TI

In artikel 39 van de Woningwet is opgenomen dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, huurdersorganisaties en bewonerscommissies een verzoek in kunnen stellen bij de Ondernemingskamer naar het beleid en de gang van zaken van de TI (artikel 345 BW). Zo'n verzoek bestaat niet in het BW-BES, met deze reden wordt dit artikel niet van toepassing verklaard op de BES.

2.3 Werkzaamheden

2.3.1 Relatie met de openbare lichamen

Samenwerking in de lokale driehoek

De bepalingen uit de Woningwet rondom de samenwerking in de lokale driehoek zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard voor de BES. Dit betekent voor de situatie op de BES dat het Openbaar LichaamOpenbaar Lichaam, de woningcorporatie en de huurdersorganisatie gezamenlijk de lokale driehoek vormen. De toegelaten instelling draagt naar redelijkheid bij aan het lokale volkshuisvestingsbeleid. Daarmee wordt een kader gesteld voor de keuzes die de woningcorporatie maakt en haar bijbehorende maatschappelijke prestaties. Hierover maakt de lokale driehoek lokale prestatieafspraken, ieder vanuit hun eigen rol. Gelijkwaardigheid is hierbij van belang.

Huurdersorganisaties kunnen via deze afspraken invloed uitoefenen op de uitvoering van het beleid. De positie van de huurdersorganisatie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2.4. De lokale prestatieafspraken zorgen voor onderlinge afhankelijkheid tussen het Openbaar Lichaam, de woningcorporatie en de huurdersorganisatie. Het past bij een stelsel van wederkerigheid dat overleg wordt gevoerd over de prestaties waarmee de partijen uitvoering geven aan de lokale volkshuisvestelijke opgave.

Lokale prestatieafspraken in Europees Nederland

Een belangrijk instrument om de bijdrage van de toegelaten instelling aan de uitvoering van de lokale volkshuisvestelijke opgave te verzekeren en te sturen, zijn de lokale prestatieafspraken. In Europees Nederland stelt de gemeenteraad een woonvisie vast waarin het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid is neergelegd.³⁰ De Woningwet schrijft voor dat corporaties naar redelijkheid een zogenaamd 'prestatiebod' moeten doen op de woonvisie, waarin zij aangeven welke prestaties zij voorstellen te leveren om uitvoering te geven aan de lokale volkshuisvestelijke opgave. De concrete uitwerking en uitvoering van die redelijke bijdrage gebeurt binnen wederkerige prestatieafspraken waarbij ieders inzet noodzakelijk is.

De praktijk in Caribisch Nederland

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen momenteel geen traditie van het opstellen van een beleidsdocument voor de volkshuisvesting. De uitvoeringscapaciteit bij de openbare lichamen vormt hiervoor een belangrijke belemmering. Een woonvisie als basis van het volkshuisvestelijk beleid heeft wel de voorkeur. Dit uitgangspunt is ook in de Woningwet BES gehanteerd. Ook andere reeds bestaande afspraken, zoals de Woondeal of een Letter of Intent, kunnen dienen als voorbeeld voor de woonvisie. Hierop kan de toegelaten instelling een bod doen, waarna prestatieafspraken tussen het Openbaar Lichaam, de TI en de huurdersvertegenwoordiging kunnen worden gemaakt.

Artikel 39 van het Btiv geeft hiernaast een mogelijkheid om de praktijk anders in te vullen indien er geen sprake is van een woonvisie. Dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard voor Caribisch Nederland. De strekking van dit artikel zal luiden: indien het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam waarin de TI feitelijk werkzaam is, geen woonvisie verstrekt, de toegelaten instelling bij haar bod in ieder geval betreft:

- haar voornemens voor het doen bouwen of verwerven van voor permanent verblijf bedoelde woongelegenheden met een huurprijs van ten hoogste de maximale huurprijs van een sociale huurwoning;
- haar voornemens met betrekking tot het doen bouwen of verwerven van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming en bijdrage aan de leefbaarheid;
- haar voornemens met betrekking tot de samenstelling van haar woningvoorraad (waaronder in ieder geval de voornemens voor vervreemding van woongelegenheden met een huurprijs onder de maximale huurprijs voor een sociale huurwoning en de voornemens voor het aangaan van nieuwe huur en verhuurovereenkomsten waardoor woonruimte een huur boven de maximale huurprijs van een sociale huurwoning krijgt);
- haar voornemens met betrekking tot de kwaliteit en de duurzaamheid van haar woningvoorraad en de direct daaraan grenzende omgeving;
- haar voornemens met betrekking tot de betaalbaarheid en bereikbaarheid van haar woongelegenheden voor de doelgroep;
- haar voornemens met betrekking tot de huisvesting van studenten, ouderen, gehandicapten, personen die zorg of begeleiding behoeven en andere personen, voor welke de voorziening in de behoefte aan huisvesting dringend noodzakelijk is uit het oogpunt van gezondheid, veiligheid, sociale factoren, overmacht of calamiteiten.

Het is van belang dat lokale prestatieafspraken worden gemaakt die gedragen zijn en die passend zijn binnen het beleid en de kaders van het desbetreffende openbare lichaam. Voor de TI is het essentieel middels het bod en de prestatieafspraken de toezichthouder te informeren over haar bijdrage aan het lokale volkshuisvestelijke beleid.

³⁰ Woningwet artikel 42, eerste lid.

Het uitgangspunt bij het proces van lokale prestatieafspraken voor toekomstige toegelaten instellingen in Caribisch Nederland is dat er voldoende ruimte is voor lokale inrichting van het proces van prestatieafspraken, zodat de lokale driehoek een manier kan vinden die voor hen het beste werkbaar is. De administratieve lasten voor zowel de TI, als het Openbaar Lichaam en de huurdersorganisatie moeten hierbij in ogenschouw worden genomen. Het komen tot een solide traditie van het formuleren van ambitieuze doch haalbare, lokaal gedragen, wederkerige en goed uit te voeren afspraken heeft tijd en ruimte nodig om zich te kunnen ontwikkelen. De lokale prestatieafspraken zijn vormvrij. Artikel 44 van de Woningwet beschrijft een standaardproces waar partijen zich op kunnen beroepen. Het ligt voor de hand dat de lokale prestatieafspraken een meerjarige horizon kennen. Het gezamenlijk bereiken van de volkshuisvestelijke doelen is immers een traject van meerdere jaren. Dat geldt zeker voor de realisatie van nieuwbouw. Het vertalen van beleid voor middellange termijn heeft ook een positief effect op het tijdig realiseren van locaties voor sociale woningbouw in de ruimtelijke plannen. Tussentijdse monitoring en evaluatie van de voortgang is hierbij van belang. Zo nodig kan dit in de jaarlijkse gesprekken over de prestatieafspraken leiden tot actualisatie en bijstelling. Bij het maken van specifieke afspraken kunnen de openbare lichamen ook de input vanuit andere partijen meenemen, zoals welzijnsorganisaties en zorgaanbieders, of onderwijsinstellingen, waar dat dienstig is voor – en gerelateerd aan – de volkshuisvestelijke opgave.

Rol van het Rijk

De lokale prestatieafspraken moeten gestoeld zijn op het lokale volkshuisvestelijke beleid en de bijbehorende kaders. Ondertekenaars van de prestatieafspraken zijn dan ook het Openbaar Lichaam, de betrokken toegelaten instelling en de betrokken huurdersvertegenwoordiging. Waar mogelijk kunnen bestaande afspraken en documenten als basis worden gebruikt. Indien die behoefte bestaat, kan het Rijk mogelijkheden onderzoeken te ondersteunen bij het opstellen van een woonvisie, of te bekijken waar zij kan voorzien in hulpmiddelen bij de implementatie van het proces van prestatieafspraken, zoals het bieden van een handreiking voor het maken van lokale prestatieafspraken.

Geschilmogelijkheid bij prestatieafspraken

Het uitgangspunt van de lokale prestatieafspraken is dat elk van de drie partijen in onderling overleg en samenwerking vanuit de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage levert aan de uitvoering van de lokale volkshuisvestelijke opgave. De lokale dialoog is cruciaal, omdat partijen op basis van vertrouwen langjarig met elkaar aan de lat staan om de lokale volkshuisvestingsdoelen te realiseren. Dit laat onverlet dat als sluitstuk een wettelijk instrumentarium nodig is voor de behandeling van geschillen wanneer deze ervoor zorgen dat er géén prestatieafspraken tot stand kunnen komen. Dit instrumentarium is gelegen in de geschilbehandeling. De bepalingen uit de Woningwet die de geschilbehandeling regelen zijn voor de BES van overeenkomstige toepassing verklaard.

Als bij de totstandkoming van prestatieafspraken een geschil ontstaat dat ervoor zorgt dat er in het geheel geen prestatieafspraken kunnen worden gemaakt, kunnen partijen dit geschil voorleggen aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.³¹ Dit kan zowel door het Openbaar Lichaam, woningcorporatie als huurdersorganisatie worden gedaan. Voor de geschilbeslechting bij prestatieafspraken heeft de minister een adviescommissie ingesteld.³² Deze adviescommissie bestaat uit deskundigen op het gebied van de volkshuisvesting voorgedragen uit de sector van huurders, woningcorporaties en gemeenten en wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter, voorgedragen door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Deze adviescommissie adviseert zonder last of ruggenspraak aan de minister, die op basis van het advies een bindende uitspraak doet over het geschil. Bij de beoordeling van het geschil wordt in ieder geval gelet op: de aansluiting van het prestatiebod van de toegelaten instelling bij het volkshuisvestingsbeleid en de volkshuisvestelijke prioriteiten en de vraag of de voorgenomen activiteiten passen binnen de investeringsmogelijkheden van de woningcorporatie. Tot slot moeten de belangen van de huurders in voldoende mate inhoudelijk en procesmatig zijn betrokken.

De bindende uitspraak van de minister is zoals gezegd bedoeld als een laatste redmiddel. De eerste verantwoordelijkheid om een geschil op te lossen ligt bij de lokale partners zelf. Het is aan hen om zo nodig mogelijkheden te verkennen voor een laagdrempeliger oplossing. Net als in Europees

³¹ Woningwet, artikel 44, derde lid.

³² Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting, artikel 40.

Nederland kunnen de lokale partijen inzetten op vormen van mediation of informele geschilbeslechting. Pas wanneer de lokale partijen er aantoonbaar alles aan hebben gedaan om het geschil op te lossen en tot prestatieafspraken te komen en dit toch zonder succes blijft, kan een geschil worden voorgelegd aan de minister.

De hiervoor genoemde Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet adviseert al volgens vaste praktijk in Europees Nederland. Deze zelfde commissie zal de minister ook desgevraagd adviseren bij eventuele geschillen prestatieafspraken in Caribisch Nederland. Hiervoor is gekozen vanwege de verwachting dat de adviescommissie ook voor de situatie in Caribisch Nederland de benodigde kwaliteit van advisering kan bieden. Van belang hierbij is de bestaande bevoegdheid die de adviescommissie heeft om inlichtingen in te winnen. Niet alleen kan zij zo nodig inlichtingen inwinnen die duidelijkheid geven voor de weg van de specifieke context van het geschil, ook kan zij zo de benodigde duidelijkheid verkrijgen over de volkshuisvestelijke context op Caribisch Nederland. Het aantal te verwachten geschillen lokale prestatieafspraken vanuit Caribisch Nederland zal zeer gering zijn. Daarmee is de toegenomen belasting voor de adviescommissie naar verwachting dus ook gering. Dit laatste heeft meegespeeld bij de afweging om niet een eigenstandige adviescommissie voor Caribisch Nederland in te stellen. Immers, de kosten en inspanningen die daarmee gepaard zouden gaan zouden niet in verhouding staan tot de verwachte benodigde inzet. In de wet is wel de discretionaire bevoegdheid opgenomen om in de toekomst een aparte adviescommissie voor Caribisch Nederland in te stellen als dit wenselijk blijkt. Tevens is de mogelijkheid gecreëerd een tijdelijk (bijzonder) lid aan de reeds bestaande adviescommissie toe te voegen of als adviseur te betrekken indien een geschil in Caribisch Nederland zich voordoet. De context en verhoudingen in Caribisch Nederland verschillen van de situatie en praktijk in Europees Nederland. Dit lid of deze adviseur kan zijn of haar kennis van de Caribische context overbrengen, waardoor de adviescommissie kan komen tot een goed geïnformeerde en gewogen beslissing. De afweging om tijdelijk een adviseur aan de commissie toe te voegen, kan worden gemaakt afhankelijk van de aard van het geschil. Het is aan de adviescommissie zelf om deze afweging te maken. De adviescommissie kan namens de minister de bij het geschil betrokken partijen en relevante derden verzoeken nadere inlichtingen te geven omtrent het voorgelegde geschil.³³ Deze partijen kunnen bij het verstrekken van deze inlichtingen aangeven of zij de betrokkenheid van een expert als wenselijk zien.

Het werkgebied

Europees Nederland is ingedeeld in negentien woningmarktregio's die de werkgebieden van de woningcorporaties vormen. Elke corporatie heeft een enkel kernwerkgebied waar zij volledig werkzaam mag zijn. Daarbuiten mogen corporaties geen nieuwbouw realiseren of vastgoed aankopen. Woningcorporaties kunnen een ontheffing aanvragen om toch nieuwe woningen te bouwen of aan te kopen in een gemeente buiten hun regio.

Met de Woningwet BES wordt voorgesteld om in Caribisch Nederland drie kernwerkgebieden te bewerkstelligen: één per eiland. De kernwerkgebieden zijn hierdoor relatief klein. De keuze hiervoor is ingegeven door het feit dat de woningmarkten op de drie eilanden onderling erg verschillen en de lokale woningstichtingen die reeds actief zijn op de eilanden momenteel alleen op het eigen eiland werken. De lokale binding is groot. Als de woningstichtingen als TI worden toegelaten onder de Woningwet, mag deze dus in principe alleen volledig werkzaam zijn op Bonaire, dan wel Sint Eustatius, dan wel Saba.

Tegelijkertijd is in artikel 41c, tweede lid, van de Woningwet de mogelijkheid opgenomen om ontheffing bij de Aw aan te vragen voor het bouwen of verwerven van vastgoed op een van de andere Caribisch Nederlandse eilanden. Ook het vormen van een samenwerkingsvennootschap buiten het eigen werkgebied behoort na ontheffing door de Aw tot de mogelijkheden. Dit is opgenomen omdat het van belang wordt geacht dat toegelaten instellingen met elkaar kunnen samenwerken wanneer dit een bedrijfseconomisch of volkshuisvestelijk voordeel oplevert. Dit kan kleine toegelaten instellingen ontlasten of geeft de mogelijkheid te profiteren van bijzondere expertise van een andere toegelaten instelling. Gezien de kleine schaal van de werkgebieden is samenwerking op termijn wellicht gunstig. De zienswijzen van de stakeholders worden in dit geval zorgvuldig meegewogen, evenals het effect op de volkshuisvestelijke opgave in het eigen kerngebied. In het deel van het Btiv

³³ Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting, artikel 19c, eerste lid.

wat ziet op de BES zullen de voorwaarden van die ontheffing verder worden vormgegeven, met inachtneming van de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. De zienswijzen zullen hierbij centraal staan. Het Openbaar Lichaam van het uitbreidingsgebied moet in ieder geval een verklaring van geen bezwaar geven. Voor andere gevallen van samenwerking en onderlinge dienstverlening tussen TI's (niet zijnde het doen bouwen of verwerven van vastgoed, maar bijvoorbeeld het inrichten van een gezamenlijke backoffice of shared-serviceorganisatie) is geen verklaring van geen bezwaar en toestemming van de toezichthouder benodigd.

Verklaring geen bezwaar

Op basis van artikel 41, eerste lid, van de Woningwet moet de toegelaten instelling een verklaring van geen bezwaar aanvragen bij het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam waar zij voornemens is onroerende zaken of onroerende infrastructurele aanhorigheden te bouwen of verwerven en waar zij haar woonplaats heeft. Indien niet binnen twee maanden een verklaring van geen bezwaar is ontvangen, kan de toegelaten instelling de Minister verzoeken om in het belang van de volkshuisvesting het bouwen of verwerven van onroerende zaken of aanhorigheden goed te keuren. De minister stelt het Openbaar Lichaam in de gelegenheid hierop een zienswijze te geven. Hier is aangesloten bij de Europees Nederlandse praktijk.

Werkzaamheden toegelaten instellingen Woningwet in Caribisch Nederland

Op grond van artikel 40 van de Woningwet is het voor toegelaten instellingen in Europees Nederland mogelijk het werkgebied uit te breiden naar de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op het moment van voorbereiden van dit wetsvoorstel heeft één toegelaten instelling, Bazalt Wonen, bezit op Sint Eustatius en Saba. Deze woningcorporatie heeft de afgelopen jaren veel kennis en expertise over de situatie op Saba en Sint Eustatius opgedaan. Het wordt daarom als wenselijk beschouwd als Bazalt Wonen (of mogelijk andere Europees Nederlandse TI's) werkzaam kunnen blijven in Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de positie van Europees Nederlandse toegelaten instellingen die werkzaamheden verrichten in Caribisch Nederland. Bazalt is daar reeds werkzaam binnen het sociale segment. Met de juridische afbakening van het sociale segment (zie ook 2.3.3) op Sint Eustatius en Saba wordt het mogelijk dat de activiteiten die zij daar ontplooit vallen onder de normale activiteiten waarvoor zij geborgde leningen mag aanvragen, nadat WSW haar borgbare doelen heeft uitgebreid voor toegelaten instellingen uit Caribisch Nederland. Als toegelaten instelling met een vestigingsadres in Europees Nederland valt Bazalt onder het regime van de Woningwet, ook als zij werkzaamheden uitvoert op de BES. Voor de activiteiten die zij ontplooit in Caribisch Nederland kan de mogelijkheid tot maatwerk in het toezicht op dezelfde manier worden voortgezet.

Niet werkzaam in Europees Nederland

Met de voorgestelde Woningwet BES is ervoor gekozen geen uitbreiding naar Europees Nederland te faciliteren voor de Caribisch Nederlandse instellingen die onder deze wet worden toegelaten. De reden hiervoor is driedelig: het zou de grote volkshuisvestelijke opgave in Caribisch Nederland in gevaar kunnen brengen, in Europees -Nederland is er reeds een grote corporatiesector actief en het toezicht op toegelaten instellingen in Caribisch Nederland is toegespitst op de lokale context van de werkzaamheden aldaar. Er hoeft zodoende niet aan alle vereisten van de Woningwet te worden voldaan, terwijl dat wel wenselijk zou zijn bij het bouwen of verwerven van vastgoed in Europees Nederland.

Rol openbare lichamen in overige situaties

Op basis van dit wetsvoorstel worden de betrokken openbare lichamen bij een aantal situaties in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven of moet het Openbaar Lichaam worden betrokken bij overleg. Het geven van een zienswijze is niet verplicht, maar biedt het Openbaar Lichaam de kans haar perspectief kenbaar te maken. Het gaat om de volgende situaties:

- wanneer een toegelaten instelling tot het stelsel wil worden toegelaten, stelt de minister het betrokken Openbaar Lichaam in de gelegenheid een zienswijze te geven;
- de toegelaten instelling voert met het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam overleg over een voorgenomen fusie, alsmede met de huurdersorganisatie. Het Openbaar Lichaam wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven;

- het Openbaar Lichaam heeft recht op informatie vanuit de TI. Zo is in artikel 38 van de Woningwet vastgelegd dat de toegelaten instelling ieder jaar voor 1 juli de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantsverklaring aan het Openbaar Lichaam doet toekomen. Het Openbaar Lichaam mag hierop een zienswijze geven;
- in het geval van sloop, voert de toegelaten instelling overleg over een sloopreglement met het Bestuurscollege, alsmede met de huurdersorganisatie;
- de minister kan een aanwijzing geven aan een toegelaten instelling om in het belang van de volkshuisvesting een of meer handelingen te verrichten of na te laten. Indien de Minister dit nodig acht, kan een zienswijze worden gevraagd aan het Bestuurscollege.

2.3.2 Het gebied van de volkshuisvesting

Omvang gebied van de volkshuisvesting

De taak die toegelaten instellingen opgedragen krijgen in de Woningwet, 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," afgeleid van de EU-regelgeving rondom Diensten van Algemeen Economisch Belang. Voor de BES is gestreefd naar een soortgelijke afbakening, omschreven als Diensten van Volkshuisvestelijk Belang (zie ook 2.3.3), die de sociale huursector behelst met alle activiteiten die hieruit voortvloeien. Hiermee is helderheid in de taakomschrijving en voorwaarden beoogd. Met de voorwaarden wordt geborgd dat geen onwenselijke situaties ontstaan en het werkdomein niet kan worden uitgebreid tot ver buiten de volkshuisvesting. Dit om de focus op de kerntaak te behouden. Tegelijkertijd is er, in lijn met de Woningwet, ruimte geboden om – met inachtneming van de voorwaarden – niet-sociale activiteiten te ontplooiën in het kader van de toekomstbestendigheid van de toekomstige toegelaten instellingen op de eilanden. De activiteiten die worden ondernomen en die niet behoren tot de Diensten van Volkshuisvestelijk Belang, moeten bijdragen aan de activiteiten die wel tot deze categorie horen.

Het verlenen van diensten aan bewoners

Op grond van artikel 45, tweede lid, onderdeel c, van de Woningwet mogen toegelaten instellingen diensten verlenen aan bewoners (waaronder huurders van maatschappelijk onroerend goed (MOG) en bedrijfsmatig onroerend goed (BOG)). Het kan hierbij uitsluitend gaan om diensten die direct verband houden met de bewoning of gebruik van het pand in het geval van BOG/MOG. Voorbeelden zijn woonmaatschappelijk werk of het leveren van (duurzame) energie of hulp bij het aanvragen van ondersteuning in het sociaal domein. Dit vormt een waarborg tegen het kunnen oprekken van het werkdomein tot buiten de volkshuisvesting.

Verduurzaming

Tot het gebied van de volkshuisvesting hoort ook verbetering van de energetische prestatie van de wooneenheden van een toegelaten instelling. Toegelaten instellingen mogen verduurzamen en klimaatadaptieve maatregelen treffen op of aan hun eigen bezit. Het klimaat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is onvergelijkbaar met het klimaat in Europees Nederland, de aandacht gaat dus ook naar ander soort maatregelen. In het kader van verduurzaming mag een toegelaten instelling in Caribisch Nederland bijvoorbeeld hettewerende oplossingen toepassen bij het eigen vastgoed en investeren in kleinschalige hernieuwbare energieoplossingen (denk bijvoorbeeld aan zonnepanelen). Voor zover deze werkzaamheden plaatsvinden in de sociale huursector, betreft dit een Dienst van Volkshuisvestelijk Belang.³⁴ Omdat investeringen in verduurzaming financiële consequenties hebben, is het van belang dat een aantal waarborgen in het oog wordt gehouden. De kerntaak van toegelaten instellingen ligt op het terrein van de volkshuisvesting, dus zullen investeringen in verduurzaming betrekking moeten hebben op het eigen vastgoed. Het is niet toegestaan 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 openbare lichamen). Dit om weglek van maatschappelijk vermogen te voorkomen. De toezichthouder ziet hierop toe.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 517, nr. 3, p. 22-23.

Leefbaarheid

Toegelaten instellingen dragen bij aan leefbaarheid in de wijken waar zij vastgoed bezitten. Zo investeren zij bijvoorbeeld in huismeesters, sociaal beheer. Ook zetten zij in op samenwerking met zorgpartijen, politie en sociaal-maatschappelijke partijen. Binnen de algemene kaders van de wet zal op lokaal niveau de invulling van de financiële inzet worden bepaald. Hierbij moeten afwegingen tussen investeringen worden gemaakt. Het is niet de bedoeling dat toegelaten instellingen activiteiten ontplooiën waarvoor primair andere organisaties verantwoordelijk zijn. Momenteel komt het voor dat woonstichtingen in Caribisch Nederland uit praktische overwegingen wel dit soort verantwoordelijkheden op zich nemen. Denk bijvoorbeeld aan het beheer van een speeltuin in de openbare ruimte in een wijk waar de woonstichting bezit heeft, terwijl dit in principe de verantwoordelijkheid van het Openbaar Lichaam is. In de lokale prestatieafspraken kan met inachtneming van de wettelijke bepalingen nadere uitwerking gegeven worden aan de verdeling van verantwoordelijkheden.

MOG en BOG

Naast het bouwen, verwerven en beheren van woningen kunnen woningcorporaties ook activiteiten ontplooiën op het gebied van maatschappelijk- en bedrijfsmatig vastgoed (MOG en BOG). MOG kan bijdragen aan het versterken van sociale cohesie en participatie in de wijk, of een belangrijke voorziening zijn voor bewoners die daar gezien hun omstandigheden behoefte aan hebben. Het gaat bij MOG bijvoorbeeld om gebouwen met zorgfuncties, ontmoetingsruimten en onderwijsgebouwen. Hetzelfde principe als in Europees Nederland geldt ook in Caribisch Nederland, namelijk dat maatschappelijk vastgoed van woningcorporaties in de buurten of wijken moet staan waar zij bezit heeft en dat het een op de buurt of wijk gerichte functie heeft. Investerings in MOG dragen dus bij aan de volkshuisvestelijke taak van de woningcorporatie. MOG kan verhuurd worden aan stichtingen, overheidsinstellingen en natuurlijke personen die daarin op het maatschappelijk belang gerichte werkzaamheden verrichten, zonder commerciële doelstelling.

Woningcorporaties kunnen daarnaast investeringen in bedrijfsmatig onroerend goed (BOG) doen. Dit behoort niet tot de Diensten van Volkshuisvestelijk Belang. Hierbij geldt het principe dat de investering moet bijdragen aan de Diensten van Volkshuisvestelijk Belang. Daaruit volgt dat BOG "kleinschalig" dient te zijn. De Aw geeft hier via haar beleidsregels nadere uitwerking aan. Gedacht kan worden aan kleinschalige winkel- en bedrijfsruimten in de plint van een gebouw. Ook voor investeringen in BOG geldt dat deze alleen mogen plaatsvinden in wijken of buurten waar de woningcorporatie al bezit heeft en dat BOG een op de wijk of buurt gerichte functie moet hebben. Door vanuit een uitgangspunt te werken, blijft er ruimte voor de woningcorporatie en de toezichthouder om rekening te houden met de specifieke lokale context. Met betrokkenheid van de Aw wordt dit in onderliggende regelgeving verder uitgewerkt.

Faciliteren van de huurdersorganisatie

Om huurdersorganisaties goed te kunnen ondersteunen in hun rol, is het van belang dat deze voldoende worden gefaciliteerd. De activiteiten die in dit verband zijn toegestaan betreffen bijvoorbeeld het bieden van ondersteuning voor het voeren van de administratie of het aanbieden van kantoorruimte voor overleg. De geboden ondersteuning moet een relatie hebben met de wettelijke taken van de huurdersorganisatie. Hierin is aangesloten bij de staande Europees Nederlandse praktijk.

Werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het werkdomein

Vastgelegd is ook dat TI's werkzaamheden mogen verrichten die voortvloeien uit de hiervoor genoemde werkzaamheden. Hierbij wordt bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, gedacht aan de aankoop van grond. Hieronder wordt ook de gebiedsontwikkeling in het kader van herstructurering door woningcorporaties verstaan.

2.3.3 Diensten van volkshuisvestelijk belang

Afbakening Diensten van Volkshuisvestelijk Belang

Woningcorporaties in Europees Nederland zijn ondernemingen in Europeesrechtelijke zin, omdat zij een economische activiteit verrichten (het verhuren van woningen) en daarmee actief zijn op een

markt. De verhuur van sociale huurwoningen is door de overheid aangemerkt als een openbare dienstverplichting, en aan woningcorporaties opgedragen als een zogeheten dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). Overheden kunnen een DAEB door een onderneming laten uitvoeren, als de markt deze diensten onvoldoende oppakt of als deze niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht. Bij woningcorporaties gaat het dan onder andere om de verhuur van kwalitatief goede woningen tegen een voor lagere inkomens aanvaardbare prijs. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van Landen en Gebieden Overzee (hierna: LGO). Ze zijn constitutioneel afhankelijk van EU-lidstaat Nederland, maar de LGO zijn niet rechtstreeks onderworpen aan het EU-recht volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon, zie ook in hoofdstuk 3.2). Voor toegelaten instellingen actief in Caribisch Nederland kan zodoende geen sprake zijn van toepassing van de EU-staatssteunregels en daarmee ook niet van DAEB of niet-DAEB werkzaamheden.

Om te waarborgen dat toegelaten instellingen in Caribisch Nederland gefocust zijn op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van woningen in de sociale sector voor de doelgroep (personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting), is de sociale sector in de Woningwet BES afgebakend.³⁵ Hiervoor is gekeken naar de liberalisatiegrens, die de maximale huurprijs van een sociale huurwoning bepaalt. Artikel 1.3 van de Wet Maatregelen Huurwoningmarkt Caribisch Nederland (hierna: WMHCN) regelt dat de liberalisatiegrens per eilandverordening wordt vastgesteld. Om enerzijds niet aan deze bevoegdheid te tornen, maar anderzijds ook de continuïteit van het stelsel op wettelijk niveau te borgen, is ervoor gekozen om per eiland een wettelijke maximale huurprijs en indexatiebepaling op te nemen die gelijk zijn aan wat op dit moment in de betreffende eilandsverordening bepaald is. Er wordt echter geen permanente juridische koppeling aangebracht tussen de Woningwet BES en de eilandsverordeningen. In de praktijk zullen de beide bedragen gelijk op blijven lopen, tenzij aan één van beide kanten onvoorziene wijzigingen plaatsvinden die door de andere kant niet overgenomen kunnen worden. Om dit te voorkomen en zorg te dragen voor de samenhang zal nauw samengewerkt worden met de openbare lichamen.

Dankzij deze afbakening kan Aw, samen met de bepalingen hieronder t.a.v. inkomensgrenzen voor toewijzing, toezicht houden op bijvoorbeeld correcte toewijzing aan de doelgroep. De afbakening is ook van belang voor WSW, dat het comfort van wetgeving nodig heeft voor afbakening van de sociale sector. In Europees Nederland zijn de borgbare doelen van het WSW gekoppeld aan DAEB-activiteiten, die onder meer worden afgebakend door de liberalisatiegrens. De insteek is dat WSW deze borgbare doelen voor Caribisch Nederland kan ontleen aan deze wettelijke definitie, waarmee de activiteiten van toegelaten instellingen in Caribisch Nederland binnen deze Diensten van Volkshuisvestelijk Belang als normale activiteit worden beschouwd; activiteiten waarvoor borging mag worden aangevraagd.³⁶ Dit geldt dan ook voor de activiteiten die Bazalt ontplooit op Sint Eustatius en Saba.

De maximale huurprijs voor de sociale huursector per eiland wordt geregeld per ministeriële regeling. Dit heeft als voordeel dat per eiland passende normen kunnen worden gesteld en dit relatief eenvoudig kan worden geïndexeerd. De liberalisatiegrens is momenteel per eiland verschillend en de economische situatie verschilt aanzienlijk per eiland, net als de inflatie. Er is voor gekozen aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Dit houdt in dat de liberalisatiegrens op het moment van schrijven³⁷ voor Bonaire \$979 bedraagt en voor Sint Eustatius \$800. Voor Saba geldt dat het woningwaarderingstelsel momenteel wordt vormgegeven. De liberalisatiegrens wordt in 2025 vastgesteld, waarschijnlijk op een bedrag tussen de \$1000 en \$1200. De intentie is dit bedrag over te nemen in de ministeriële regeling. De maximale huurprijzen als afbakening van de sociale huursector zullen jaarlijks per 1 juli met het inflatiepercentage per eiland worden geïndexeerd. Tevens wordt ruimte gelaten voor aanvullende incidentele bijstelling van de maximale huurprijzen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Als dit aan de orde is, gebeurt dit in nauw overleg met de Openbare Lichamen, de Aw en WSW.

Toewijzing aan de doelgroep

³⁵ Woningwet artikel 47 en artikel 106 van het wetsvoorstel Woningwet BES.

³⁶ WSW heeft het recht om eigen overwegingen te maken met betrekking tot de borgbare doelen.

³⁷ d.d. 23-04-2025.

In de Woningwet zijn toewijzingsregels opgetekend die toezien op het toewijzen van sociale huurwoningen aan de doelgroep. Hiervoor wordt gekeken naar het maximale huishoudinkomen. In Europees Nederland moeten TI's 92,5% van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan de DAEB-doelgroep.³⁸ Dit komt voort uit een besluit van de Europese Commissie en de Europese staatssteunregels, die niet van toepassing zijn in Caribisch Nederland. Ook in Caribisch Nederland moet worden gewaarborgd dat sociale huurwoningen bij de doelgroep terechtkomen. Tegelijkertijd zal de praktijk verder moeten uitwijzen wat een werkbaar percentage is met het oog op het zeer lage aantal sociale huurwoningen dat jaarlijks vrijkomt.³⁹ Er is – op basis van praktijkervaring van de woningstichting – gekozen voor een percentage van 80%: dit percentage van de jaarlijks vrijkomende sociale huurwoningen moet minimaal worden toegewezen aan huishoudens met een huishoudinkomen onder de inkomensgrens. De 20% opgenomen vrije toewijzingsruimte is aanzienlijk. Deze is bedoeld voor huishoudens die weliswaar een hoger huishoudinkomen hebben, maar die vanwege hun medische of sociale toestand andersoortige kwetsbaarheden of urgentie kennen. In de lokale prestatieafspraken kan verdere aandacht besteed worden aan hoe deze vrije toewijzingsruimte ingevuld wordt. Te stringente generieke toewijzingsnormen worden niet behulpzaam geacht voor de praktijk. Om enige flexibiliteit te waarborgen, is ervoor gekozen het toewijzingspercentage in de AMvB op te nemen, in plaats van in het wetsvoorstel. Op deze manier kan het percentage eenvoudiger worden bijgesteld indien daar vanuit de praktijk aanleiding toe is. Door het in de AMvB op te nemen, worden waarborgen gesteld: een AMvB wordt ter advies aan de Raad van State voorgelegd en moet op grond van artikel 61s van de Woningwet voorgehangen worden bij beide Kamers.

De maximale inkomensgrenzen voor toewijzing worden bij AMvB vastgesteld. Deze zijn voor elk eiland anders om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de lokale context en huidige praktijk. Voor alle eilanden geldt dat het hier gaat om het jaarlijks bruto huishoudinkomen. Voor Bonaire wordt een grens vastgesteld van \$50.000 voor eenpersoonshuishoudens en \$60.000 voor meerpersoonshuishoudens. In de basis wordt hiermee vastgehouden aan de bestaande inkomensgrens van \$50.000. Omdat deze echter in de afgelopen jaren niet geïndexeerd is terwijl de lonen wel zijn gestegen, is toewijzing voor met name meerpersoonshuishoudens gaan knellen. Daarom wordt voor deze categorie een aparte grens vastgesteld van \$60.000 op basis van de praktijk. Voor St. Eustatius zijn de grenzen vastgesteld op \$54.132 voor een eenpersoonshuishouden en \$64.958 voor meerpersoonshuishoudens. Hiermee wordt voor het eenpersoonshuishouden vastgehouden aan de huidige grens van 2,5 keer wettelijk minimumloon die door woonstichting SHF wordt gehanteerd. Voor het meerpersoonshuishouden is dit bedrag gecorrigeerd met eenzelfde factor als voor Bonaire. De inkomensgrens voor meerpersoonshuishoudens is tevens gelijk aan drie keer wettelijk minimumloon. Op Saba hanteert woonstichting OYOHF momenteel geen maximale inkomensgrens vanwege het feit dat er weinig tot geen mutaties in de bestaande voorraad zijn. Om de eenheid van het stelsel zoveel mogelijk te bewaken, wordt voor Saba eenzelfde systematiek als voor Sint Eustatius voorgesteld. Voor Saba wordt de inkomensgrens voor een eenpersoonshuishouden daarmee vastgesteld op \$53.560 en voor een meerpersoonshuishouden op \$64.272. De inkomensgrenzen zullen jaarlijks per 1 januari middels een ministeriële regeling worden geïndexeerd aan de hand van de loonontwikkeling per eiland. De Aw houdt toezicht op de rechtmatigheid bij de toewijzing. De Aw beoordeelt ook jaarlijks of de TI zich aan het toewijzingspercentage van 80% heeft gehouden. In Europees Nederland is dit in verband met de staatssteunregels van belang. Indien dit percentage niet wordt gehaald, heeft dat mogelijk effecten op de compensatie die toegelaten instellingen toekomt. In Caribisch Nederland zijn deze staatssteunregels niet van toepassing. Het uitgangspunt van toewijzing is 80%, dit wordt opgenomen in de AMvB. Als de TI zich hier niet aan houdt, moet zij dat grondig motiveren tegenover de toezichthouder.

Aangezien de toewijzingsregels voortkomen uit de Woningwet en het Btiv, gelden deze alleen voor woonstichtingen gevestigd in Caribisch Nederland die toegelaten instelling zijn. Dit betekent dat de verwachting is dat op afzienbare termijn alleen de inkomensgrenzen voor Bonaire in de praktijk

³⁸ Tenzij in de lokale driehoek het lagere percentage van 85% is afgesproken en de Aw hier goedkeuring voor verleent.

³⁹ Ter illustratie: het aantal mutaties in de bestaande voorraad op Bonaire bedraagt 12-20 per jaar. Op Sint Eustatius en Saba liggen deze aantal nog vele malen lager.

zullen worden toegepast⁴⁰. Voor een woonstichting die geen TI is, is toewijzing volgens de toewijzingsregels in de Woningwet niet wettelijk verplicht. Desondanks kan dit wetsvoorstel voor Saba en Sint Eustatius wel een kader vormen voor verdere professionalisering van de woonstichtingen en de sociale huursector in den brede. Dit, samen met de gewenste toekomstbestendigheid van de wet, maakt dat wel voor alle eilanden maximale inkomensgrenzen worden opgenomen in de AMvB. Als de situatie zich voordoet dat een woningstichting op Sint Eustatius respectievelijk Saba wil worden toegelaten onder de Woningwet, zullen de vastgestelde inkomensgrenzen op dat moment alsnog wettelijk verplicht worden voor die TI.

Passend toewijzen

In de Woningwet staan regels voor passend toewijzen waarbij huishoudens met een inkomen onder de grens worden toegewezen aan woningen met een bepaalde maximum huurprijs (de zogenoemde aftoppingsgrens).⁴¹ In de Woningwet BES is ervoor gekozen dit systeem niet over te nemen. Met het wettelijk borgen van de maximale huishoudinkomens en de toewijzingsregels om deze huishoudens in sociale huurwoningen te plaatsen (zie 2.3.3), is geborgd dat alleen huishoudens die daar vanwege hun inkomenspositie (of anderszins kwetsbaarheid) recht op hebben, een woning in het sociale segment krijgen toegewezen (met de liberalisatiegrens als bovengrens). De woningstichtingen die momenteel actief zijn in Caribisch Nederland hebben bij hun toewijzingssystematiek reeds oog voor passende huisvesting naar inkomen en huishoudsamenstelling en leveren hier maatwerk per situatie. Vanwege het kleine aantal vrijkomende woningen is het niet altijd mogelijk om aan de generieke normen voor passend toewijzen te voldoen. Het optuigen van een toewijzingsmethode met aftoppingsgrenzen en maximale inkomensgrenzen naar het Europees Nederlandse systeem wordt daarom niet wenselijk geacht. Het risico op wanbetaling van huishoudens, met als gevolg inkomstenderving voor de verhuurder, is vanwege de systematiek van de verhuurderssubsidie zeer gering. In tegenstelling tot de huurtoeslag in Europees Nederland, bevat de verhuurderssubsidie namelijk geen huurafhankelijke component, maar betaalt een huurder enkel een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De verhuurder heeft zodoende zekerheid van inkomsten voor het deel van de huur dat vanuit de verhuursubsidie wordt vergoed.

Toewijzing aan urgenten

In Europees Nederland kunnen gemeenten op basis van de Huisvestingswet 2014 een eigen gemeentelijke huisvestingsverordening vaststellen. Daarin staan de lokale voorschriften die onder andere kunnen bestaan uit regels over de toewijzing van huurwoningen en de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Woningcorporaties dienen bij het toewijzen van vrijkomende huurwoningen rekening te houden met woningzoekenden die vallen onder de urgentiecategorieën zoals opgenomen in de huisvestingsverordening van de betreffende gemeente. Indien een woningzoekende die als urgent is aangemerkt een inkomen heeft boven de inkomensgrens voor de DAEB-doelgroep, dan dient de corporatie gebruik te maken van de vrije toewijzingsruimte.

In Caribisch Nederland is de Huisvestingswet 2014 niet van toepassing. Wel staat het de openbare lichamen vrij om in een lokale verordening te voorzien in een urgentiebeleid.⁴² Het toenemende tekort aan sociale en betaalbare huurwoningen zorgt ook in Caribisch Nederland voor steeds grotere druk op vrijkomende woningen. Middels urgentieverklaringen kan worden voorzien in een rechtvaardig en transparant urgentiebeleid. Dit zal op lokaal niveau tot stand komen in overleg tussen het Openbaar Lichaam en de betrokken woningcorporatie. Deze lokale verordening is leidend. Vervolgens (of als er geen lokale verordening bestaat in de eerste plaats) zal een volgorde van urgenties worden uitgewerkt in het Btiv-BES. Hierbij zal waar dienstig worden aangesloten bij de praktijk in het Btiv. Gedacht kan dan worden aan huishoudens voor wie huisvesting dringend noodzakelijk is vanuit het oogpunt van gezondheid, veiligheid, sociale factoren, overmacht of calamiteiten.

Procedure voor inkomensvaststelling

⁴⁰ De toewijzing van woningen wordt op Sint Eustatius verzorgd door de Statia Housing Foundation en niet door Bazalt Wonen, dus is hier geen wettelijke verplichting om aan de toewijzingsregels te voldoen.

⁴¹ Wet op de huurtoeslag artikel 20 voor de aftoppingsgrenzen en Wet op de huurtoeslag artikel 14 voor de maximale inkomensgrenzen.

⁴² VROMBES, artikel 3.2, tweede lid.

In artikel 46 van de Woningwet is beschreven dat middels een ministeriële regeling wordt voorzien in eisen aan de wijze waarop de inkomensvaststelling door de toegelaten instelling plaatsvindt. In Europees Nederland is een digitale procedure voor inkomensstoetsing bij de Belastingdienst de standaardprocedure. Na overleg met de Belastingdienst Caribisch Nederland is gebleken dat het laten uitgeven van een inkomensverklaring door de Belastingdienst CN niet gangbaar en haalbaar is. De reden hiervoor is tweeledig. Allereerst geldt een andere Belastingwet in Caribisch Nederland (de Belastingwet-BES), waarin het delen van gegevens strikter is geregeld dan in de Belastingwet in Europees Nederland. Ten tweede bestaat er momenteel geen landschap van basisregistratie. Er is geen polisadministratie, de inwoners van Caribisch Nederland hebben momenteel nog geen Burgerservicenummer en een groot deel van de doelgroep doet geen belastingaangifte, omdat zij vaak onder de belastingvrije voet vallen. De woningstichtingen in Caribisch Nederland stellen momenteel zelf middels documenten als bankafschriften en loonstroken het inkomen van woningzoekenden en bewoners vast. Bij deze praktijk wordt aangesloten.

Het is essentieel dat de toegelaten instelling het inkomen vaststelt: allereerst voor de toewijzing van sociale huurwoningen binnen de eerder gestelde kaders en de verantwoording die hierover moet worden afgelegd aan de toezichthouder. In de wet is verder een delegatiegrondslag opgenomen om in een ministeriële regeling nadere eisen te kunnen stellen aan de inkomensbepaling door toegelaten instellingen in Caribisch Nederland en controle hierop door de toezichthouder. Op de langere termijn kan mogelijk worden aangesloten bij de Europees Nederlandse praktijk van inkomensstoetsing door de Belastingdienst.

2.3.4 Administratieve scheiding en vermogensscheiding

In Europees Nederland zijn de DAEB en niet-DAEB werkzaamheden administratief gescheiden. Dit betekent dat de woningcorporatie al haar baten, lasten, activa en passiva administratief toerekent aan de DAEB respectievelijk de niet-DAEB-tak. Dit is ingegeven door de Europese staatssteunregels: deze scheiding zorgt ervoor dat staatssteun alleen voor sociale (DAEB) activiteiten kan worden gebruikt. Deze scheiding hoeft ten aanzien van de vermogensscheiding niet te worden doorgevoerd bij kleine woningcorporaties. Dit wordt het verlichte regime genoemd en is van toepassing op woningcorporaties waarbij de jaaromzet minder is dan €39,5 miljoen, de niet-DAEB activiteiten maximaal 5% van de jaaromzet bedragen en de niet-DAEB investeringen maximaal 10% van de totale jaarinvesteringen bedragen.

In de Woningwet-BES is ervoor gekozen dit verlichte regime als standaardregime op te nemen.⁴³ De hierboven genoemde voorwaarden voor Europees Nederland in ogenschouw nemend, vallen de woningstichtingen actief in Caribisch Nederland onder dit verlichte regime. Hoewel de Europese staatssteunregels niet van toepassing zijn en een scheiding zodoende in beginsel niet noodzakelijk is, wordt toch gekozen een scheiding van baten en lasten over te nemen.

Deze keuze wordt gemotiveerd door verschillende overwegingen. Ten eerste is een vorm van scheiding nodig voor het financieel toezicht door de Aw, die afzonderlijke beoordeling moet kunnen maken van de financiële positie en risico's van beide takken. De woningcorporatie dient ervoor te zorgen dat zowel de sociale tak als de niet-sociale tak financieel levensvatbaar en financierbaar zijn en blijven. De financiële criteria voor levensvatbaarheid zijn opgenomen in het beoordelingskader van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en WSW. Ten tweede moet overheveling van middelen van de sociale tak naar de niet-sociale tak worden voorkomen, vergelijkbaar met de situatie in Europees Nederland. Ten derde is scheiding noodzakelijk voor het monitoren van de omvang van de niet-sociale activiteiten en de risico's daarvan, zodat de beperkte schaal van commerciële activiteiten niet voor een aanzienlijk risico zorgt voor de sociale tak. Ten vierde is er ook een relatie met de borgbare doelen. Borging kan alleen worden aangevraagd voor activiteiten die vallen onder de borgbare doelen van de WSW. In de praktijk zullen deze naar alle waarschijnlijkheid gelijk zijn aan de Diensten van Volkshuisvestelijk Belang (zie 2.3.3).

De concrete voorschriften omtrent de wijze van scheiding door toegelaten instellingen van baten en lasten en omtrent de inrichting van de administratie worden vastgesteld bij AMvB. Op deze manier kunnen TI's in Caribisch Nederland zich (nagenoeg) volledig richten op hun sociale volkshuisvestelijke

⁴³ De toekomstige toegelaten instellingen in Caribisch Nederland vallen zodoende altijd in dit verlicht regime. Hiervoor hoeft niet aan de bovengenoemde vereisten uit de Woningwet te worden voldaan.

taak en zorgt de beperkte schaal van de commerciële activiteiten niet voor een aanzienlijk risico voor de sociale tak.

2.3.5 Juridische scheiding

In Europees Nederland scheidt de woningcorporatie bij een juridische splitsing haar niet-DAEB bezit af naar een of meer woningvennootschappen, waarvan de woningcorporatie bij aanvang 100% aandeelhouder is. Vanwege de schaal van toekomstige TI's in Caribisch Nederland wordt het verlichte regime uit de Woningwet van toepassing verklaard. Hierbij hoeft geen juridische scheiding te worden doorgevoerd. In de Woningwet BES zijn zodoende geen wetsartikelen van overeenkomstige toepassing verklaard die zien op deze juridische scheiding.

2.3.6 Verdere bepalingen

Fusie

Van een fusie is sprake wanneer twee rechtspersonen samen verdergaan in één rechtspersoon. Het algemene uitgangspunt voor het aangaan van een fusie door een toegelaten instelling is dat daarmee het volkshuisvestelijk belang gediend is. Een fusie van een toegelaten instelling met een andere TI of dochteronderneming heeft gevolgen voor de financiële positie van de toegelaten instelling. Daarom moet toestemming worden gevraagd bij de toezichthouder. Bij een aanvraag moet inzichtelijk moeten worden gemaakt wat de gevolgen zijn van de voorgenomen fusie voor de lokale volkshuisvesting in het gebied waar de nieuwe organisatie na de fusie voornemens is werkzaam te zijn. Een voorwaarde voor het goedkeuren van een voorgenomen fusie, is dat de betrokken woningcorporatie(s) aannemelijk hebben gemaakt dat met de fusie het belang van de volkshuisvesting beter is gediend, dan wanneer de fusie niet tot stand zou komen. Dat kan bijvoorbeeld zijn doordat een van de fusiepartners over onvoldoende middelen of organisatiekracht beschikt om nog goed uitvoering te geven aan het lokale volkshuisvestelijk beleid. Indien een woningcorporatie wenst te fuseren, geldt in beginsel de reguliere fusieprocedure. Indien een woningcorporatie wil fuseren met een verbinding van de woningcorporatie dan geldt de verlichte fusieprocedure.

Van belang is in ieder geval dat de TI, zowel in de reguliere als in de verlichte fusieprocedure, overleg voert met het relevante Bestuurscollege en de betrokken huurdersorganisatie. In de reguliere fusieprocedure heeft de huurdersorganisatie de mogelijkheid om een zienswijze over de voorgenomen fusie te geven. In dat geval kan de toezichthouder deze zienswijze alleen naast zich neerleggen als de corporatie niet naar redelijkheid kan bijdragen aan het volkshuisvestingsbeleid in de gemeente waar zij werkzaam is in het geval van financiële noodzaak of wanneer de toezichthouder een bij de fusie betrokken woningcorporatie een aanwijzing heeft gegeven als gevolg van gebrekkige governance. In zo'n geval kan de Aw ondanks een negatieve zienswijze van de huurdersorganisatie het fusievoorstel toch goedkeuren. Daarmee hebben huurdersorganisaties in de reguliere fusieprocedure en met uitzondering van de hiervoor genoemde specifieke gevallen instemmingsrecht op de voorgenomen fusie.

In de verlichte procedure worden primair de financiële gevolgen van de fusie beoordeeld. Daarnaast dient de betrokken woningcorporatie in de verlichte procedure overleg te voeren met het Bestuurscollege en de betrokken huurdersorganisatie(s). Deze partijen hebben echter geen instemmingsrecht ten aanzien van het fusievoorstel. In dat kader is ook de overlegging van een positieve zienswijze niet benodigd. Dit is gerechtvaardigd, omdat de fusies die vallen onder de verlichte procedure geen of slechts beperkte volkshuisvestelijke gevolgen met zich brengen. Voor het aangaan van fusies heeft de Aw beleidsregels opgesteld.

Visitaties

In artikel 53a van de Woningwet staat de gang van zaken rondom visitaties beschreven. In Europees Nederland zijn er geaccrediteerde visitatiebureaus die de visitaties uitvoeren. De bureaus dragen de goedkeuring van de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland (hierna: SVWN). Deze visitaties bestaan naast het toezicht dat de Aw op de woningcorporaties houdt. Toezicht door de Aw en visitaties vullen elkaar aan, maar zijn niet hetzelfde. De visitaties zijn gericht op de verantwoording die de toegelaten instelling aflegt over het maatschappelijk presteren, de mogelijkheden om het

presteren te verbeteren en de resultaten van dit presteren volgens de belanghebbenden. De kosten van de visitaties komen voor de rekening van de toegelaten instelling. In de Woningwet BES is ervoor gekozen de systematiek met aparte visitaties niet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. De bestaande systematiek in Europees Nederland, waarbij geaccrediteerde bureaus de visitaties uitvoeren zorgen voor een te grote administratieve last voor de TI's in Caribisch Nederland. Daarnaast bestaan er op Caribisch Nederland geen geaccrediteerde bureaus die visitaties kunnen uitvoeren bij woningcorporaties. Een visitatie vanuit Europees Nederland is gezien de Caribische context niet wenselijk.

In plaats daarvan wordt er wel voor gekozen om een verplichte, vierjaarlijkse evaluatie van de resultaten van de werkzaamheden van de TI op te nemen in het wetsvoorstel. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige partij met verstand van de lokale context. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar de kwaliteit van de governance, de maatschappelijke bijdrage van de corporatie en de samenwerking met belanghebbenden (waaronder huurders(organisaties), het Openbaar Lichaam en het maatschappelijk middenveld). De evaluatie resulteert in een rapport. De toegelaten instelling voegt aan dit rapport haar zienswijze toe en stelt het rapport langs elektronische weg algemeen verkrijgbaar.

Financieel beleid en beheer

De toegelaten instelling is op basis van artikel 55a verplicht een zodanig financieel beleid en beheer te voeren, dat haar financiële continuïteit niet in gevaar wordt gebracht. Hiertoe stelt zij een reglement op waarin de uitgangspunten van het financieel beleid en beheer, de organisatie en jaarlijkse monitoring en de betrokkenheid van het intern toezicht op het beheer zijn vastgelegd. Hierbij geeft de TI aan binnen welke grenzen de aan haar financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn, welke processen in gang worden gezet in het geval haar financiële continuïteit in gevaar dreigt te komen of komt en de wijze waarop zij omgaat met verbonden ondernemingen, indien dit van toepassing is. Als de TI een nieuw reglement opstelt, moet de Aw deze goedkeuren. Daarnaast is binnen het doorlopende toezicht van de toezichthouder ook aandacht voor de financiële risico's.

2.4 Overleg

De rechten van huurdersvertegenwoordigers zijn in Europees Nederland vastgelegd in de Wet op het overleg huurders verhuurder (de Overlegwet). Deze wet is van toepassing op huurdersorganisaties en bewonerscommissies van alle toegelaten instellingen en private verhuurders van ten minste 25 voor verhuur bestemde wooneenheden. In de Woningwet zijn aanvullende rechten en plichten van huurdersorganisaties van toegelaten instellingen omschreven. De Overlegwet is niet van toepassing op Caribisch Nederland. Er is echter voor gekozen om – naast de artikelen in de Woningwet die refereren aan de huurdersvertegenwoordiging – ook een deel van de Overlegwet van toepassing te verklaren met dit wetsvoorstel. Hierdoor gaan deze artikelen gelden voor toegelaten instellingen in Caribisch Nederland. Dit is noodzakelijk om de rol van de huurdersvertegenwoordiging te verankeren. De artikelen gaan niet gelden voor private verhuurders van ten minste 25 voor verhuur bestemde wooneenheden in Caribisch Nederland. Hiertoe is de definitie van 'verhuurder' aangepast in het toe te voegen hoofdstuk in de Overlegwet wat ziet op de Openbare Lichamen. De Overlegwet maakt onderscheid tussen huurdersorganisaties en bewonerscommissies. Het begrip huurdersorganisatie refereert aan een vereniging of stichting die als doel heeft de belangen van de huurders te vertegenwoordigen. Zij moet aan een aantal vereisten voldoen, zoals het hebben van een door de huurders gekozen of aangewezen bestuur, het betrekken van haar huurders bij haar standpuntbepaling en het jaarlijks uitschrijven van een algemene ledenvergadering. Deze definitie uit de Overlegwet is van overeenkomstige toepassing verklaard op de BES. Vanwege de kleinere schaalgrootte van toegelaten instellingen in Caribisch Nederland, is aannemelijk dat het bestuur van de huurdersorganisatie ook uit slechts één huurder kan bestaan. Dit is kwetsbaar en een meerkoppig bestuur geniet daarom te allen tijde de voorkeur. Desondanks wordt het belang van een bestuur gekozen door en uit huurders groot geacht. Dit neemt niet weg dat het bestuur zich bij bepaalde processen en beslissingen kan laten bijstaan door externe deskundigen, bijvoorbeeld uit het maatschappelijk middenveld, net zoals in Europees Nederland het geval is. Indien de bestuurder wegvalt of niet functioneert, heeft de corporatie de inspanningsverplichting te ondersteunen bij het zoeken naar een nieuw bestuurslid. Op grond van artikel 45, tweede lid, onder k, van de Woningwet behoort tot het gebied van de volkshuisvesting ook het faciliteren van de huurdersorganisatie bij de aan hen opgedragen taken krachtens de

Woningwet en Overlegwet en het verlenen van diensten ten behoeve van de administratie van de huurdersorganisatie.

In de Overlegwet wordt een bewonerscommissie omschreven als een commissie van bewoners van huurwoningen in een wooncomplex. Er is voor gekozen deze definitie niet over te nemen in de Woningwet-BES. Evenmin zijn alle verdere artikelen uit de Overlegwet die toezien op bewonerscommissies overgenomen in het wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat in Caribisch Nederland niet of nauwelijks sprake is van wooncomplexen. Indien een vraagstuk speelt op complexniveau, kan de inspraak van huurders informeel worden georganiseerd. Bij de evaluatie van deze wet kan worden gezien of het wenselijk is deze artikelen alsnog over te nemen als ontwikkelingen op de woningmarkt daartoe aanleiding geven.

Overlegwet

Recht op informatie

De toegelaten instelling informeert de huurdersorganisatie op verzoek schriftelijk over zijn beleid en beheer als dat rechtstreeks te maken heeft met de woongelegenheden en de woonomgeving daarvan, wanneer dat rechtstreeks van invloed is op de woon- en leefsituatie van de betrokken huurders of wanneer dat voor hen van belang kan zijn, met uitzondering van informatie die tegen het bedrijfsbelang ingaat. De verhuurder informeert de huurdersorganisatie tevens eigener beweging schriftelijk over zijn voornemens tot wijzigingen in het beleid of beheer.

De huurdersorganisatie heeft bovendien recht op informatie op het gebied van de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantsverklaring. Deze stukken doet de TI ieder jaar voor 1 juli aan de huurdersorganisatie toekomen. Ook is opgenomen dat de TI ieder jaar op uiterlijk 15 december de prestatieafspraken op haar website publiceert en de prestatieafspraken naar de gemeente of Openbaar Lichaam en de huurdersorganisatie stuurt, voorzien van een bestuursverklaring.

Overleg- en adviesrecht

De huurdersorganisatie heeft overleg- en adviesrecht over de voornemens tot wijziging in het beleid of beheer.

Instemmingsrecht

De huurdersorganisatie heeft instemmingsrecht bij wijzigingen van beleid rondom servicekosten.

Overige bepalingen

De toegelaten instelling voert ten minste eenmaal per jaar overleg met de huurdersorganisatie. De huurdersorganisatie kan deskundigen uitnodigen voor dit overleg of adviezen inwinnen. Ook biedt de toegelaten instelling in overleg de mogelijkheid tot scholing noodzakelijk voor het uitvoeren van haar taken en vergoedt de toegelaten instelling de kosten die rechtstreeks samenhangen met het vervullen van haar taken. De TI en huurdersorganisatie stellen samen een bedrag hiervoor vast.

Sturingsmechanisme

Waar in Europees Nederland de Huurcommissie bevoegd is tot het behandelen van geschillen over de naleving van de Overlegwet, zijn de huurcommissies in Caribisch Nederland hier momenteel niet voldoende voor uitgerust. Zodoende is ervoor gekozen de toezichthouder meer ruimte te geven om te kijken naar de naleving van de afdeling overleg door de toegelaten instelling. Bij de evaluatie van de wet kan opnieuw worden gezien of de betreffende huurcommissie per eiland deze rol kan innemen.

2.5 Sanering en de borgingsvoorziening

2.5.1 Sanering

Met de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 en het Mandaatbesluit sanering is WSW namens Onze Minister uitvoerder van de sanering voor toegelaten instellingen in Europees Nederland. Een corporatie moet een saneringsplan indienen wanneer de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten en dit betrekking heeft of gevolgen heeft voor de voortzetting

van de DAEB-werkzaamheden.⁴⁴ Een woningcorporatie kan, wanneer het bestuur alles geprobeerd heeft om de situatie te verbeteren maar dit niet heeft geleid tot verbetering, een saneringssubsidie ontvangen, die wordt geheven uit de sector. Een sanering heeft als doel de DAEB-werkzaamheden voort te zetten.⁴⁵ Voor de toegelaten instellingen in Caribisch Nederland is ervoor gekozen dit mandaat voor WSW niet over te nemen. Vanwege het niet van toepassing zijn van de Europese staatssteunregels, kan de Rijksoverheid de saneringssubsidie verstrekken om de noodzakelijke sociale werkzaamheden te kunnen voortzetten na indiening van een saneringsplan door de woningcorporatie. Het is niet noodzakelijk dat de financiële middelen uit de sector zelf komen.

De uitgangspunten van de sanering in Europees Nederland blijven grotendeels gelijk. Dat betekent dat ook voor het Rijk het verstrekken van saneringssubsidie geen automatisme is, maar een ultimum remedium. De steun is in principe alleen gericht op het voortzetten van de noodzakelijke activiteiten (de Diensten van Volkshuisvestelijk Belang). Het blijft ook in dit wetsvoorstel uitgangspunt dat saneringssteun erop gericht moet zijn de kerntaken te kunnen voortzetten.

Stappen richting sanering

In Europees Nederland moet een woningcorporatie voldoen aan de financiële ratio's uit het gezamenlijk beoordelingskader van Aw en WSW. Zo kan zij een redelijke bijdrage leveren aan het lokale volkshuisvestingsbeleid. Het kan voorkomen dat een woningcorporatie op enig moment niet (geheel) aan die financiële ratio's voldoet. Ondanks dat de TI niet voldoet, is er geen sprake van een acuut liquiditeitsprobleem en kan de corporatie zelf voldoende bijsturen om weer aan de ratio's te voldoen. In dit geval geldt het bestaande financiële toezicht van de Aw en het beleid van de borgingsvoorziening. De bestaande praktijk is dat de woningcorporatie gevraagd wordt financieel bij te sturen en – als dat niet genoeg blijkt te zijn – wordt gevraagd om een herstelplan op te stellen (herstelfase). Zo nodig kunnen andere instrumenten die toezien op solidariteit worden ingezet, zoals een collegiale lening. Dit principe blijft hetzelfde voor de BES.

Wanneer een noodlijdende woningcorporatie ondanks alle inspanningen niet zelfstandig binnen tien jaar kan voldoen aan de financiële ratio's is een andere situatie aan de orde. Doorgaans is er dan (nog) geen sprake van een acuut liquiditeitsprobleem en is de voortzetting van de activiteiten van de noodlijdende woningcorporatie niet in direct gevaar. De bestaande praktijk is dat de woningcorporatie dan gevraagd wordt een herstructureringsplan op te stellen (herstructureringsfase). Het is wenselijk om deze praktijk ook toe te passen voor Caribisch Nederland.

In de Europees Nederlandse praktijk wordt doorgaans op dit moment ook een advies gevraagd aan de Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen (hierna: de adviescommissie). Zij brengt advies uit over de omvang van de noodzakelijke DAEB-werkzaamheden en beziet welke regiocorporaties kunnen bijdragen door noodzakelijk DAEB-bezit van de noodlijdende corporatie over te nemen. Pas als deze mogelijkheid ook is doorlopen, maar de voortzetting van noodzakelijk DAEB nog steeds in gevaar is, dient de TI een verzoek tot saneringssteun in.

De laatste stap is voor de BES anders vormgegeven. Er wordt geen advies gevraagd aan de commissie. Het advies dat zij geeft is gebaseerd op uitgangspunten die niet bestaan of niet direct toepasbaar zijn in Caribisch Nederland, zoals noodzakelijk-DAEB en mogelijkheden om activiteiten over te laten nemen door andere woningcorporaties in de regio. Ook op de BES geldt dat wanneer het herstelplan en het herstructureringsplan niet leiden tot een betere situatie en zodoende de voortzetting van de noodzakelijke werkzaamheden in gevaar komt, de TI een verzoek indient voor saneringssteun. Dit verzoek gaat onder andere in op een analyse van de oorzaken, een overzicht van de financiële situatie en een meerjarenanalyse ten aanzien van mogelijke besparingen op kosten. De saneringssubsidie wordt alleen verstrekt indien Onze Minister van oordeel is dat zonder die subsidie de TI niet in staat is de werkzaamheden voort te zetten die behoren tot de diensten van volkshuisvestelijk belang. De wettelijke bepaling vormt geen garantie. Bij het verstrekken van de subsidie wordt afgewogen met welke omvang de noodzakelijk geachte werkzaamheden voortgezet kunnen worden. Het oordeel ligt bij de saneerder, het Rijk in dit geval. Bij de afweging tussen scenario's zullen de borgingsvoorziening en de toezichthouder worden gevraagd een zienswijze te geven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de financiële expertise van de borgingsvoorziening.

⁴⁴ Woningwet artikel 29.

⁴⁵ Woningwet artikel 57.

Indien een woningcorporatie wordt gecontinueerd, zal ook worden gezien 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.

Niet opnemen van projectsteun

Solidariteit is inherent aan het stelsel van woningcorporaties en is als zodanig ook vastgelegd in de Woningwet. Die vereist namelijk dat woningcorporaties hun middelen in de eerste plaats inzetten ten behoeve van de regio waarin zij werkzaam zijn, en in de tweede plaats ten behoeve van de volkshuisvesting als geheel. Dat betekent dat iedere woningcorporatie de verantwoordelijkheid heeft om over de grenzen van diens eigen gemeente of werkgebied heen te kijken zodat woningcorporaties gezamenlijk komen tot meer slagkracht. In situaties waarin de onderlinge solidariteit ontoereikend is om alle opgaven te kunnen realiseren, kan in Europees Nederland het wettelijk instrument van projectsteun worden ingezet. Dit is een instrument waarmee een woningcorporatie (op aanvraag) een financiële bijdrage voor noodzakelijke volkshuisvestelijke investeringen kan verkrijgen uit middelen die via een heffing uit de corporatiesector zijn verkregen. Projectsteun is een zwaar instrument met een verplichte heffing. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen dit instrument niet op te nemen en zijn de artikelen die gaan over projectsteun dus niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Hoewel onderlinge solidariteit ook hier wordt aangemoedigd, is het instrument van projectsteun – dat voortkomt uit Europese regelgeving – niet nodig omdat het staatssteunargument op de BES niet op gaat. De Rijksoverheid kan, indien noodzakelijk en mogelijk, extra middelen verstrekken.

2.5.2 De borgingsvoorziening

Het WSW is een door de Staat en gemeenten gefaciliteerde borgingsvoorziening die in het leven is geroepen met het oog op het door toegelaten instellingen kunnen aantrekken van leningen tegen gunstigere voorwaarden⁴⁶. Het opstellen van dit wetsvoorstel zorgt er niet automatisch voor dat woonstichtingen in Caribisch Nederland ook van de borgingsvoorziening gebruik kunnen maken, maar de opgestelde wettelijke kaders met de toezichtsrelatie die uit de wet voortvloeien, zijn wel voordelig om toegelaten instellingen op de BES ook deel te laten nemen aan het waarborgfonds. Voor deelname moet aan financiële randvoorwaarden in de vorm van financiële ratio's worden voldaan.

Het WSW borgt geldleningen die woningcorporaties aangaan. Deze borgstelling houdt in dat het WSW de betalingsverplichtingen (rente en aflossing) van een deelnemer overneemt wanneer deze zelf niet meer aan de verplichtingen kan voldoen. Daartoe zijn verschillende buffers en vangnetten in het systeem opgenomen die bestaan uit een vermogensbuffer en kasstroom van de deelnemer, het risicovermogen van WSW dat kan worden aangevuld door het onderpand van de noodlijdende deelnemer te gelde te maken, de onderlinge waarborg van de deelnemers door middel van obligo en als laatste vangnet de achtervang door gemeenten en de Staat die renteloze geldleningen verstrekken indien alle andere buffers uitgeput zijn. De borgstelling zorgt ervoor dat woningcorporaties tegen gunstige voorwaarden leningen kunnen aantrekken, wat hen helpt bij hun kernactiviteit: het bouwen en onderhouden van sociale huurwoningen. De achtervangconstructie zal voor Caribisch Nederlandse corporaties naar verwachting een andere vorm krijgen dan de Europees Nederlandse praktijk. In de Europees Nederlandse praktijk wordt de achtervang van het WSW gedragen door Nederlandse gemeenten en de Staat: de Staat draagt 50% bij aan de renteloze leningen, de schadegemeenten (gemeenten waar het bezit van een deelnemer is gevestigd waarvan WSW de betalingsverplichting over moet nemen) dragen 25% bij en de overige 25% wordt door alle achtervanggemeenten (inclusief de schadegemeente) betaald.

Het is momenteel voor de openbare lichamen niet mogelijk renteloze leningen te verstrekken door juridische beperkingen.⁴⁷ Voor Caribisch Nederland lijkt het daarom een meer voor de hand liggende

⁴⁶ Woningwet artikel 1.

⁴⁷ In de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

oplossing dat de Staat volledig in de achtervang komt, gezien de juridische beperkingen waaronder de openbare lichamen opereren. Ook als het wel mogelijk zou zijn om renteloze leningen te verschaffen, is het mogelijk onwenselijk om de openbare lichamen als achtervanger te laten fungeren. De hoge uitgaven en geringe begrotingsomvang zorgt ervoor dat het aangaan van substantiële financiële verplichtingen een te grote druk zou leggen op de begroting.

De concrete invulling van de achtervangconstructie voor Caribisch Nederland vereist echter nog nadere uitwerking, afstemming en besluitvorming. Hierbij moet onder meer in kaart worden gebracht welke aanpassingen in de reglementen van het WSW noodzakelijk zijn. Voor het inrichten van de alternatieve achtervangconstructie werkt het WSW samen met het Rijk en VNG. Hierbij moet ook in kaart worden gebracht wat voor impact de wijzigingen hebben op de risicopositie van het Rijk als achtervang. In hoofdstuk 4 is verder aandacht besteed aan de praktische en juridische gevolgen voor de borgingsvoorziening van het uitgebreide mandaat naar Caribisch Nederland.

WSW als borgingsvoorziening

De hoofdelementen van de regulering van de borgingswerkzaamheden en het toezicht daarop worden geschetst in de 59 tot en met 59g van de Woningwet. WSW is een zelfstandige, privaatrechtelijke stichting die garant staat voor de rente- en aflossingsverplichtingen van haar deelnemers. Hiernaast beoordeelt het WSW bovendien de risico's van woningcorporaties en de sector als geheel.

Artikel 59, eerste lid, van de Woningwet is van overeenkomstige toepassing verklaard op de BES. Dit betekent dat het WSW ook is aangewezen als borgingsvoorziening voor instellingen toegelaten op de BES.

WSW heeft beleidsregels opgesteld die de kaders voor de borging van geldleningen van deelnemers en de financiële solidariteit van de borgingsvoorziening stellen. Voor de toepasbaarheid op Caribisch Nederland moet hiervan worden gezien welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd. Het wordt in kaart worden gebracht welke reglementen van het WSW moeten worden aangepast om toegelaten instellingen uit Caribisch Nederland te kunnen laten deelnemen aan het borgingsstelsel. Voor een wijziging van de beleidsregels wordt een zienswijze aan de Aw gevraagd. De Minister moet akkoord geven op de aanpassing.

Borgbare doelen

Het WSW borgt (de financiering van) doelen voor toegelaten instellingen die voortvloeien uit de wet. De borgbare doelen zijn opgenomen in Bijlage I van het Reglement van Deelneming van WSW⁴⁸. In artikel 47 van de Woningwet is omschreven welke doelen geacht worden te vallen binnen de kaders van Diensten van Volkshuisvestelijk Belang (zie ook 2.2.4). WSW kan als borgingsvoorziening van TI's in Caribisch Nederland hier haar borgbare doelen aan ontleen. Logischerwijs volgt hieruit dat diensten die hier niet onder vallen, ook niet in aanmerking zullen komen voor borging.

Een belangrijk aandachtspunt voor het WSW is dat zij met deze wijziging officieel doelen kan gaan borgen die buiten de DAEB-definitie van de Woningwet vallen. Bij instellingen in Caribisch Nederland kan geen sprake zijn van DAEB-werkzaamheden, omdat deze Europese regelgeving niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Het WSW zal daarom, bijvoorbeeld in Bijlage I van het Reglement van Deelneming van WSW, borgbare doelen moeten toevoegen voor instellingen uit Caribisch Nederland. Dit vergt afstemming met - en goedkeuring van - de deelnemers en achtervang, omdat dit hun risicobereidheid raakt. De betrokkenheid van WSW in het proces van totstandkoming van het wetsvoorstel is verder omschreven in hoofdstuk 8.1.

2.6 Toezicht en bewind

Mandaat Autoriteit woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties houdt op basis van artikel 60 van de Woningwet toezicht op onder andere de rechtmatigheid van handelen, governance en integriteit en het behoud van financiële continuïteit van toegelaten instellingen. De Aw houdt doorlopend toezicht, onder andere middels inspecties. Ook is goedkeuring nodig voor bepaalde handelingen die een TI uitvoert, zoals de verkoop van bezit. Artikel 61 van de Woningwet is van overeenkomstige toepassing verklaard op de BES. In

⁴⁸ En als bijlage B bij Beleidsregel II.

dit artikel en de daaropvolgende artikelen worden de onderwerpen van toezicht en de taken die hiermee samenhangen verder geconcretiseerd. In hoofdstuk 5.1 is verder aandacht besteed aan de uitvoeringsimplicaties voor de toezichthouder van het uitgebreide mandaat.

Beleidsvrijheid Aw

Met de wijziging van de Woningwet in 2022 is er op een aantal onderdelen voor gekozen de regels op detailniveau te vervangen door principes. De Aw heeft hiermee meer mogelijkheden gekregen om vanuit een risicogerichte benadering de lokale omstandigheden mee te wegen. Tevens kreeg zij hiermee meer ruimte om het volkshuisvestelijk belang te betrekken in de beoordeling. Dit komt maatwerk ten goede en biedt flexibiliteit in veranderende omstandigheden. De door de Aw opgestelde beleidsregels beschrijven de criteria en omstandigheden die de Aw meeneemt in haar oordeelsvorming, bijvoorbeeld ten aanzien van de zienswijze Geschiktheid en Betrouwbaarheid bij benoemingen van bestuurders en RvT-leden, maar ook bij verkoop, het aangaan van verbindingen en fusies en splitsingen.

De invulling van de beleidsruimte in beleidsregels en de mogelijkheid tot risicogericht maatwerk hierbij is voor het toezichthouderschap in Caribisch Nederland van cruciaal belang. De regelgeving vormt samen met onder andere de beleidsregels een format (mal) die is gericht op de situatie in Europees Nederland. Deze sluit zodoende minder goed aan op de Caribisch Nederlandse situatie. De Aw is daarom voornemens om beleidsregels en mogelijk andere documenten specifiek voor Caribisch Nederlandse TI's op te stellen, waarbij cultuurverschillen en de kleinschaligheid kunnen worden meegewogen in het toezichtsoordeel. Het toezicht is dus niet volledig gelijk aan het stelsel in Europees Nederland, maar wel gelijkwaardig. In de Woningwet is er voor gekozen het toezicht slechts deels in te vullen, naar aanleiding van de ontwikkelingen na de Woningwet 2015. Hierdoor gelden de meer open normen, waarbij de Aw discretionaire bevoegdheid krijgt om concrete gevallen aan de specifieke context te toetsen met voldoende mandaat om adequaat te handelen als de situatie daar om vraagt.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is, in samenspraak met de Aw, bepaald op welke elementen wel gelijke normen en eisen worden gesteld. Hieruit zijn een aantal punten (zie paragraaf hieronder) gekomen waarop strikt toezicht wordt gehouden. Op andere punten is meer flexibiliteit mogelijk. Inherent aan de risicogerichte benadering is overigens ook dat de toezichthouder op punten waarbij de kleinschaligheid van de eilanden een rol speelt (zoals bij toewijzingsprocedures en bij de schijn van belangenverstrengeling) de ruimte heeft om extra strikt te zijn in haar toetsing, wanneer zij daartoe aanleiding ziet. Eventueel kan dit in de loop der tijd worden versoepeld als daar aanleiding toe is. Feit is dat de toezichtsrelatie zowel voor toekomstige toegelaten instellingen in Caribisch Nederland als voor de toezichthouder nieuw zal zijn en de uitwerking hiervan ook in de praktijk verder vorm moet krijgen.

In de Woningwet is een hardheidsclausule opgenomen (artikel 118a). De Aw en het ministerie van VRO kunnen afwegen of toepassing van de hardheidsclausule voor de bevoegdheden uit de Woningwet in een specifiek geval noodzakelijk is.

Minimale toezichtsaspecten vanuit risicoperspectief

Het voorkomen van weglek van maatschappelijk gebonden vermogen

De waarborgen van het voorkomen van weglek van maatschappelijk vermogen zijn zeer van belang. Hierbij gaat het met name over de verkoop van woningen en het aangaan van verbindingen. Ten aanzien van het aangaan van verbindingen zijn de bepalingen van de de Woningwet van overeenkomstige toepassing verklaard op de BES. Hierbij is grotendeels aangesloten bij de Europees Nederlandse praktijk. Verdere regels zullen worden uitgewerkt in de AMvB onder de wet. Hier zal onder andere worden ingegaan op goedkeuringsplicht van de Aw en de afkeuringsgronden bij gevaar voor financiële continuïteit.

Ook de verkoopregels worden verder uitgewerkt in het Btiv-BES. In Europees Nederland is verkoop aan natuurlijke personen onder voorwaarden (bijvoorbeeld de hoogte van de verkoopprijs) en aan andere woningcorporaties zonder toestemming van de Aw vooraf mogelijk. Het voornemen is dit op de BES gelijkwaardig toe te passen. Het uitgangspunt is dat de verkoopprijs hoog genoeg moet zijn om weglek van maatschappelijk vermogen te voorkomen. Voor verkopen aan beleggers zal een

aanbiedingsvolgorde en een goedkeuringsplicht worden vastgesteld. De verdere uitwerking hiervan wordt omschreven in het Btiv-BES.

Doelmatige inzet van vermogen

In het Btiv-BES worden mogelijk normen gesteld voor de borging van correcte inkoopprocessen in verband met de kleinschaligheid. De toezichthouder kan toezien op de naleving hiervan.

Integriteit van bestuurders en toezichthouders en integere bedrijfsvoering

Vanwege de kleine beroepsbevolking op de eilanden is de kans op (schijn van) belangenverstrengeling groter. Het punt van integriteitskwesties en de geschiktheid- en betrouwbaarheid van bestuurders en toezichthouders heeft daarom de volle aandacht van de toezichthouder. In paragraaf 2.2.2 is dieper ingegaan op de invulling hiervan.

Toezicht op financiële continuïteit

De Aw houdt toezicht op het financieel beheer en beleid van toegelaten instellingen en kijkt hierbij naar de consequenties van dit beleid en de gevolgen hiervan op de financiële continuïteit en daarmee op de volkshuisvestelijke taken. Het uitgangspunt hierbij is dat woningcorporaties doelmatig en efficiënt werken, waardoor het omvalrisico zo laag mogelijk is. Als een TI het reglement financieel beleid en beheer wil wijzigen, moet hier in bepaalde omstandigheden toestemming voor worden gevraagd. Voor de toelating en om toezicht te kunnen houden, hebben de Aw en WSW een beoordelingskader opgesteld. Hier staan ook de financiële ratio's en grenswaarden waaraan een TI moet voldoen. Mogelijk is er bij de totstandkoming van de ratio's maatwerk benodigd die rekening houden met de specifieke kenmerken van de Caribisch Nederlandse context. Zo is op de eilanden de marktwaarde niet altijd goed te berekenen door het ontbreken van een woningmarkt zoals wij die in Europees Nederland kennen. Deze waarde wordt gebruikt voor het berekenen van de dekkingsratio. De invulling van de toezichts- en borgingstaken ligt hoofdzakelijk bij de Aw en het WSW.

Betrouwbare financiële informatie en een beheerste bedrijfsvoering

De verslaglegging in de begroting en jaarrekening zullen zo veel mogelijk naar Europees Nederlandse maatstaven worden ingericht. Bij de grondslag voor de jaarrekening in het bijzonder is echter ook aandacht nodig voor de al bestaande praktijk in Caribisch Nederland en de financiële effecten die een wijziging van de waarderingsgrondslag kan hebben. De grondslag voor de jaarrekening wordt vastgesteld bij AMvB. Hier wordt de balans gezocht tussen continuïteit in verslaglegging voor de toegelaten instellingen en aansluiting bij de huidige bedrijfsvoering van woonstichtingen in Caribisch Nederland.

De Aw actualiseert jaarlijks het accountantsprotocol. In het protocol stelt de Aw eisen aan de werkzaamheden van accountants bij corporaties en geeft zij aan op welke onderdelen controlewerkzaamheden plaats moeten vinden. Tot de mogelijkheden behoort dat de Aw voor Caribisch Nederland een aangepast accountantsprotocol maakt met dezelfde controleaspecten.

Rechtmatigheid

Onderdeel hiervan is onder andere de toewijzing waarop risicogericht toezicht gehouden zal worden. Een ander belangrijk aspect van rechtmatigheid is de bezoldiging van de bestuurder. In Europees Nederland zijn bestuurders ingedeeld in verschillende bezoldigingsklassen en is de bezoldiging gekoppeld aan de Wet Normering Topinkomens (hierna: WNT). Deze wet is niet van toepassing op Caribisch Nederland, bovendien zal de betaling in Amerikaanse dollars plaatsvinden in plaats van in euro's. Het principe achter de WNT zal wel worden overgenomen in de AMvB onder de Woningwet BES. De bezoldiging van een corporatiebestuurder zal daarmee worden gekoppeld aan de bezoldiging van de hoogste openbare functies van de openbare lichamen en zal jaarlijks conform worden geïndexeerd.⁴⁹ Er zal in dit kader overgangsrecht worden opgenomen. In de AMvB worden ook regels gesteld aan de bezoldiging van leden van de RvT.

⁴⁹ De bezoldiging van politieke gezagsdragers is vastgelegd in het Rechtspositiebesluit politieke gezagsdragers BES. Ter illustratie: de Gezaghebber van Bonaire geniet een jaarlijkse bezoldiging van USD 119.914. Dit komt neer op €105.603,43 en komt daarmee in de buurt van de bezoldiging die Europees Nederlandse corporatiebestuurders in bezoldigingsklasse A ontvangen (€115.000), de bezoldigingsklasse waar de toekomstige toegelaten instelling op Bonaire toe behoort.

Aanwijzingen en bewindvoering

De artikelen over de mogelijkheid van de Aw om een aanwijzing te geven aan een toegelaten instelling en de artikelen rondom bewindvoering zijn ook van toepassing op de BES. Er is geen reden af te wijken van de Europees Nederlandse praktijk.

Algemene Rekenkamer onderzoek

Op basis van de Woningwet⁵⁰ is de Algemene Rekenkamer bevoegd om toegelaten instellingen te onderzoeken als zij dit nodig acht. Het gaat dan onder meer om onderzoek naar goederen, administratie en documenten. Nog niet alle eilanden in Caribisch Nederland kennen een Algemene Rekenkamer. Na overleg met de Algemene Rekenkamer Bonaire is ervoor gekozen dit artikel niet over te nemen voor de BES. De AR Bonaire bestaat nog niet lang en is bezig met het opbouwen van een netwerk en het afronden van haar eerste onderzoeken. In Europees Nederland is een onderzoek door de AR als bedoeld in de Woningwet overigens nog nooit voorgekomen. Bij de evaluatie van de wet wordt bezien of het wenselijk is dit artikel alsnog in te voegen.

2.7 Overige bepalingen

Procesbepaling voorhang AMvB

In afdeling 7 is een aantal procesbepalingen en overige bepalingen opgenomen. In artikel 61s van de Woningwet is vastgelegd dat voordat een Algemene Maatregel van Bestuur wordt voorgedragen, deze eerst vier weken in voorhang bij de beide kamers der Staten-Generaal wordt aangeboden.

Experimenteerartikel

Vanwege de vele ontwikkelingen op het gebied van de woningmarkt en aanpalende beleidsterreinen die van invloed zijn op het werk dat toegelaten instellingen nu en in de toekomst doen, is in de Woningwet een experimenteerartikel opgenomen. Ook in Caribisch Nederland zullen dergelijke ontwikkelingen spelen en is de regelgeving daar mogelijk onvoldoende op voorzien. In artikel 118a van de Woningwet is bepaald dat Onze Minister in een bepaald geval van het bij of krachtens hoofdstuk IIIa en IV bepaalde kan afwijken of afwijking daarvan kan toestaan als strikte toepassing ervan naar zijn oordeel zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard of naar zijn oordeel het belang van de volkshuisvesting minder is gediend met strikte toepassing. Dit experiment moet als doel hebben bij te dragen aan de volkshuisvesting of bijdragen aan het doelmatiger uitvoeren van dit hoofdstuk. Het doel van een experiment is om de regelgeving te verbeteren op basis van de geleerde lessen uit het betreffende experiment. Het artikel is niet bedoeld als discretionaire afwijkingsbevoegdheid of om in specifieke casuïstiek de wetgeving buiten werking te stellen. Middels een AMvB kunnen regels omtrent het doel, de afbakening, de betrokkenen, de looptijd en evaluatiebepaling verder worden ingevuld.

3. Verhouding tot hoger recht en andere wetgeving

3.1 Europese staatssteunregels

De Woningwet geeft invulling aan het besluit van 15 december 2009 van de Europese Commissie (EC) over het Nederlandse financieringsstelsel van woningcorporaties (EC-besluit). Dit besluit vloeit voort uit afspraken met de EC dat Nederland in goed overleg met de EC de regels waarmee taken aan toegelaten instellingen ten behoeve van sociale huisvesting worden opgedragen in overeenstemming zal brengen met de Europese regels voor staatssteun, met name voor het formuleren van een dienst van algemeen economisch belang (Daeb).

Het EC-besluit is niet van toepassing op de BES en geldt daarmee ook niet voor de Woningwet-BES.

3.2 Verhouding tot eilandelijke regelgeving

In dit wetsvoorstel zijn geen juridische koppelingen gemaakt met eilandsverordeningen. Dit wetsvoorstel en de bestaande eilandsverordeningen ten aanzien van eilandelijk volkshuisvestelijk beleid vullen elkaar aan. Een bijzonder aandachtspunt is de jaarlijkse indexering van de eilandelijke liberalisatiegrens (bij eilandsverordening) en de maximale huurprijs in de sociale sector (bij regeling)

⁵⁰ Artikel 61la.

die gelijk op dient te lopen. Hiervoor is nauw overleg tussen het Rijk en de Openbare Lichamen gewenst.

3.3 Verhouding tot het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is op 3 juli 2025 aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat wetsvoorstel regelt onder meer dat de verplichting van de gemeente een Woonvisie op te stellen vervalt, en dat de gemeente in de plaats daarvan haar volkshuisvestingsbeleid opneemt in een volkshuisvestingsprogramma. Het wetsvoorstel regelt dat de Omgevingswet een systematiek kent van volkshuisvestingsprogramma's op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau. Daarnaast regelt dat wetsvoorstel dat de mogelijkheid voor geschilbehandeling bij lokale prestatieafspraken wordt uitgebreid. In de bestaande situatie kunnen gemeenten, woningcorporaties en/of huurdersorganisaties een geschil dat ervoor zorgt dat er geen lokale prestatieafspraken kunnen worden gemaakt voorleggen aan de minister. Dit wordt uitgebreid met de mogelijkheid om geschillen over de nakoming van lokale prestatieafspraken aan de minister voor te leggen.

Er is een samenloop tussen het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting met dit wetsvoorstel. Ten tijde van de openbare internetconsultatie van dit wetsvoorstel heeft de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting nog niet plaatsgevonden. Als het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting eerder inwerking treedt dan dit wetsvoorstel, dan wordt gezien in hoeverre die wetgeving van overeenkomstige toepassing wordt verklaard voor Caribisch Nederland. Waar dienstig wordt dit wetsvoorstel dan aangepast op de betreffende punten.

4. Gevolgen

4.1 Verwachte algemene maatschappelijke baten

In algemene zin zijn de gevolgen voor de maatschappij positief. Dit wetsvoorstel schept het juridische kader waarna toelating als TI mogelijk wordt. Tevens schept dit wetsvoorstel de juridische randvoorwaarden waarna deelname aan de borgingsvoorziening mogelijk wordt. Hierdoor zullen meer mensen met een kleinere beurs en andere kwetsbare groepen in een betaalbaar huis kunnen wonen en worden hun huurlasten verlicht. Ook voor toekomstige generaties is het beter in balans brengen van de woningmarkten op de BES door het bieden van een structurele oplossing belangrijk.

4.2 Gevolgen voor burgers, professionals en decentrale overheden

Voor dit wetsvoorstel is een lastendrukonderzoek uitgevoerd. FCB, OLB en WSW zijn gevraagd de regeldruk in kaart te brengen. FCB en WSW hebben gedaan op basis van hun eigen inschattingen. Bij het OLB is gebruik gemaakt van de ervaringen van Europees Nederlandse gemeenten in hoeveel regeldruk het oplevert om een Woonvisie op te stellen. Dit is vervolgens gecorrigeerd voor het feit dat een Woonvisie een nieuw product is voor Bonaire en daarom meer tijd nodig is om dit goed op te kunnen stellen.

Woonstichtingen

Voor woningstichtingen die tot het stelsel worden toegelaten, geldt dat er op het gebied van (financiële) verslaglegging en verantwoording een aanzienlijke toename in structurele regeldruk zal ontstaan. Op het gebied van het aantrekken van financiële middelen zal deze druk vermoedelijk juist structureel afnemen. Ook de eenmalige regeldruk die komt kijken bij de aanvraag tot toelating zal voor de betrokken woningstichting aanzienlijk zijn. Voor woonstichtingen in Caribisch Nederland die niet het traject tot toelating aangaan is de lastendruk van deze wet nihil.

WSW

De eenmalige regeldruk die voortvloeit uit de implementatie van de wet, met name het toetsen van de deelname-aanvraag van FCB, is voor het waarborgfonds aanzienlijk. Dit heeft te maken met aanpassing van documenten (Statuten, Reglement van Deelneming etc.). Tevens vergt de mogelijke aanpassing van de achtervangconstructie de nodige capaciteit.

Indien FCB of andere stichtingen als deelnemer tot het WSW toetreedt, ontstaan structurele jaarlijkse werkzaamheden voor het WSW die samenhangen met de reguliere borgingsprocessen. Deze

omvatten onder meer de jaarlijkse beoordeling van de financiële positie van FCB, toezicht op de naleving van borgingsvoorwaarden, en de behandeling van borgingsverzoeken voor nieuwe leningen.

Voor FCB als Caribisch Nederlandse deelnemer zal naar verwachting maatwerk nodig zijn in de werkzaamheden van het WSW, wat kan leiden tot extra tijdsinvestering. Aangezien nog onvoldoende duidelijk is in welke mate maatwerk van toepassing zal zijn, is een inschatting wat betreft extra uren ook nog niet mogelijk. Naast de jaarlijkse processen kunnen aanvullende verzoeken voorkomen, bijvoorbeeld voor vrijgave van onderpand bij verkoop of sloop van bezit. Het proces van het borgen van nieuwe leningen vraagt ook inzet vanuit WSW.

Openbare Lichamen

Effecten op de regeldruk zijn te verwachten van het nieuw op te tuigen stelsel van toegelaten instellingen in Caribisch Nederland. Ondanks dat het opstellen van een woonvisie niet wettelijk verplicht is, omdat er een uitwijkmogelijkheid wordt geboden in de wetgeving, is het wel zeer gewenst dat er een woonvisie wordt opgesteld. Dit ligt ook in de lijn der verwachting. Volgend op de woonvisie worden er lokale prestatieafspraken gemaakt in samenwerking met de TI en de huurdersvereniging. Het opstellen van de woonvisie en de prestatieafspraken kost het OLB ongeveer 225 uur. Waar mogelijk en nuttig, kan het Rijk materiële of financiële ondersteuning bieden bij de nieuwe vereisten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. De woonvisie (en daarmee ook de lokale prestatieafspraken indien wordt gekozen voor meerjarige afspraken) worden minimaal één keer in de vijf jaar bijgesteld.

Eenmalig is er ook regeldruk met betrekking tot het geven van een zienswijze met betrekking tot de toelating van de woonstichting als TI. Daarnaast moet de toegelaten instelling overleg voeren met het Bestuurscollege over het sloopreglement als zij voornemens is woningen te slopen.

Omdat er op dit moment nog geen concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn ook de woonstichting van Sint Eustatius of Saba een aanvraag tot toetreding zal doen, is voor deze openbare lichamen voorlopig geentoeename van de regeldruk voorzien. Wanneer dit wel aan de orde is, zal er een toename aan regeldruk zijn die vergelijkbaar is met de toename op Bonaire en voor FCB.

4.3 Woonstichting FCB: kwantificering verschil borging onder WSW en huidige situatie op Caribische kapitaalmarkt

Om de gevolgen van borging inzichtelijk te maken, heeft FCB een doorrekening gemaakt van de effecten van verschillende financieringsscenario's op de realisatie van de woningbouwopgave zoals vastgelegd in het Convenant Volkshuisvesting Bonaire (2019) en de Woondeal Bonaire (2023-2030). Deze doorrekening toont het verschil aan tussen de huidige financieringsmogelijkheden via de Caribische kapitaalmarkt en de mogelijkheden die ontstaan door toegang tot het borgingsstelsel.

In de huidige situatie is FCB aangewezen op commerciële financiering via de lokale kapitaalmarkt. Deze financieringsvorm kenmerkt zich door een relatief hoger rentetarief (rond 5%), een vereiste van minimaal 20% eigen inbreng, en beperktere looptijden van veelal 15 tot 20 jaar. Deze financieringsvoorwaarden hebben tot gevolg dat FCB voor een groot deel niet in staat is de afgesproken woningen in het Convenant Volkshuisvesting en de Woondeal te realiseren, omdat hiervoor geen financieringsruimte beschikbaar is.

Toegang tot het borgingsstelsel biedt FCB substantieel verbeterde financieringsvoorwaarden waaronder een rentetarief vergelijkbaar met Europees Nederlandse TI's, geen vereiste van eigen inbreng, langere looptijden tot 50 jaar, en flexibelere modaliteiten. Met deze verbeterde voorwaarden is de verwachting dat FCB het overgrote deel van het afgesproken aantal sociale huurwoningen zal kunnen realiseren. De analyse toont aan dat door herfinanciering van bestaande leningen en toegang tot geborgde financiering voor nieuwbouw een verdubbeling van de woningbouwcapaciteit mogelijk wordt.

Het renteverskil tussen commerciële en geborgde financiering heeft over de looptijd van de leningen een substantiële impact op de financieringslasten. Voor grote investeringsprojecten zoals sociale woningbouw resulteert dit in een besparing van tienduizenden dollars per woning over de gehele looptijd van de financiering. Deze rentebesparing creëert financiële ruimte die kan worden ingezet voor het realiseren van meer sociale huurwoningen.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Artikel 61 van de Woningwet is van overeenkomstige toepassing verklaard op de BES. Dit betekent dat de Aw belast is met het toezicht op de toegelaten instellingen op de BES en met de handhaving van de wet. Naar aanleiding hiervan heeft de Aw een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van het voorliggende wetsvoorstel. De uitkomst van deze toets volgt na internetconsultatie.

6. Financiële gevolgen

6.1. Directe uitvoeringskosten Rijksbegroting

De invoering van dit wetsvoorstel brengt beperkte directe kosten met zich mee voor de Rijksbegroting. Er ontstaan wel structurele kosten voor het toezicht op toegelaten instellingen in Caribisch Nederland. De Aw zal haar werkzaamheden moeten uitbreiden om toezicht te kunnen houden. De financieringswijze van deze toezichtskosten zal worden uitgewerkt, waarbij het Nederlandse model van bijdrageheffing door toegelaten instellingen als uitgangspunt dient. Kosten voor het Rijk dienen te worden gedekt op de eigen begroting.

6.2. Financiële gevolgen voor openbare lichamen

De Woningwet-BES vraagt van het openbaar lichaam Bonaire dat een woonvisie en lokale prestatieafspraken opgesteld worden. Dit betekent een uitbreiding van de taken van het Openbaar Lichaam ten opzichte van de huidige situatie. De geschatte kosten voor het opstellen van een woonvisie bedragen naar verwachting enkele tienduizenden euro's. Conform artikel 87 FinBES is bezien via welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Indien die behoefte bestaat, kan het Rijk mogelijkheden onderzoeken te ondersteunen bij het opstellen van een woonvisie (via een financiële bijdrage, expertise of anderszins) of te bekijken waar zij kan voorzien in hulpmiddelen bij de implementatie van het proces van prestatieafspraken, zoals het bieden van een handreiking lokale prestatieafspraken. Dit kan de kosten van de uitbreiding van de taken beperken. De concrete bekostigingswijze zal in overleg met het openbaar lichaam Bonaire worden vastgesteld, indien dit leidt tot uitgaven voor het Rijk dienen deze te worden gedekt op de eigen begroting. Voor de Openbare Lichamen van Saba en St. Eustatius worden op korte termijn nog geen kosten verwacht naar aanleiding van de taakuitbreiding in de Woningwet BES, aangezien dit pas gaat spelen wanneer een woonstichting op een van deze eilanden daadwerkelijk een aanvraag tot toetreding doet.

6.3. Potentiële financiële effecten borgstelling en achtervang

In principe ontstaan er geen directe uitgaven voor het Rijk met betrekking tot de achtervang, tenzij het zover komt dat de achtervangconstructie daadwerkelijk ingezet moet worden bij financiële problemen van elke mogelijk toe te laten TI.

6.4. Impact op verhuurderssubsidie

Zoals beschreven in hoofdstuk 4.3 toont de analyse van FCB aan dat het aantrekken van leningen met WSW-borging een verdubbeling van de woningbouwcapaciteit mogelijk maakt ten opzichte van financiering via de commerciële Caribische kapitaalmarkt zonder borging. Dit heeft gevolgen voor de verhuurderssubsidie (VHS). De grotere woningbouwproductie die mogelijk wordt door WSW-borging betekent dat ook meer VHS⁵¹ benodigd is. Een deel van de huishoudens zal doorstromen vanuit de pilot Bijdrage Particuliere Verhuur⁵², wat per saldo voor deze groep tot gelijke of zelfs lagere uitgaven leidt. Dit geldt niet voor huishoudens die een sociale huurwoning zullen betrekken maar niet eerder ondersteuning in hun huurlasten ontvingen. De extra kosten die dit met zich mee brengt voor het Rijk dienen te worden gedekt op de eigen begroting. In de ramingen is hier reeds rekening mee gehouden.

⁵¹ Subsidie in de sociale huursector bedoeld om huurders te ondersteunen in hun huurlasten in de vorm van een korting op de huurprijs. Het verschil tussen de eigen bijdrage van de huurder en de totale huurprijs wordt gedekt door een subsidie aan de verhurende woonstichting: de verhuurderssubsidie.

⁵² Eenzelfde subsidie als de verhuurderssubsidie, maar dan voor de particuliere huursector. Deze bevindt zich momenteel nog in de pilotfase.

7. Evaluatie

In het wetsvoorstel is voorzien in een evaluatiebepaling. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding dient de verantwoordelijke Minister een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Indien zich binnen de vijf jaar knelpunten voordoen in de praktijk of er anderszins aanleiding toe is, kan de evaluatie van (een deel van) de wet versneld plaatsvinden.

8. Advies en consultatie

8.1 Totstandkoming van het wetsvoorstel

In de voorbereiding en gedurende het wetgevingsproces zijn de belangrijkste stakeholders nauw betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Voorafgaand aan de internetconsultatie zijn de stakeholders in Caribisch Nederland (o.a. Openbare Lichamen en woonstichtingen) en de stakeholders in het Europees Nederlandse corporatiestelsel (o.a. AW, WSW, Aedes, VNG, Woonbond) om advies gevraagd. De ontvangen adviezen zijn doorgevoerd en/of besproken met de betrokken partij.

Aw, WSW en FCB

Gedurende het wetgevingsproces is van de belangrijkste stakeholders een continue en intensieve inzet gevraagd. Met de Autoriteit woningcorporaties, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en Fundashon Cas Bonairiano is op verschillende niveau's samengewerkt aan het vormgeven van het toezicht, het inrichten van de vereisten voor het borgen van leningen en het toepassen van maatwerk voor de Caribische context. Na de consultatiefase van de wet kan parallel worden begonnen met het voorbereiden van het inrichten van toezichthoudende taken voor FCB, die de transitie naar TI wil maken zodra de wet in werking is getreden en ze aan de voorwaarden voldoen.

De Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Het creëren van voldoende draagvlak bij de openbare lichamen voor het op te tuigen stelsel is randvoorwaardelijk geweest voor dit traject. Vanwege de gevolgen voor de openbare lichamen zijn zowel ambtelijk en politiek nauw betrokken gedurende het hele wetstraject. Er heeft reeds een pre-consultatie van de openbare lichamen plaatsgevonden. Op bepaalde punten is eenzelfde rol voor de openbare lichamen als voor gemeenten in Europees Nederland niet passend gebleken voor de Caribische context, onder andere door de beperkte uitvoeringscapaciteit waar de openbare lichamen mee te maken hebben. De rol van de openbare lichamen is in vergelijking met de rol die Europees Nederlandse gemeenten vervullen in het TI-stelsel beknopter, maar zeer uitdrukkelijk wel betrokken.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten

Binnen het borgingsstelsel hebben de Staat, de gemeenten waarin de deelnemer bezit heeft en alle andere achtervanggemeenten een achtervangpositie. Voornemen is om deze achtervangconstructie anders in te vullen (zie ook hoofdstuk 2.5). VNG is meegenomen in het proces, omdat zij vanwege haar verwevenheid met het borgstelsel akkoord moet gaan met de toetreding van een nieuwe deelnemer aan het borgstelsel, ook als een alternatieve achtervangconstructie wordt ingericht.

Aedes

Aedes is de branchevereniging voor woningcorporaties. Zij onderhoudt contacten met de overheid en verschillende stakeholders en behartigt hierbij het belang van corporaties. Aedes is een platform waar kennis wordt uitgewisseld tussen corporaties onderling en waar gewerkt wordt aan de verdere ontwikkeling van de corporatiesector. Ook in de context van de borgingsvoorziening heeft Aedes een rol, omdat de kracht van het borgstelsel sterk afhankelijk is van de onderlinge solidariteit van de deelnemende woningcorporaties.

Woonbond

De Woonbond komt op voor de belangen van huurders en woningzoekenden. Met het inrichten van een corporatiestelsel in Caribisch Nederland is zorg besteed aan het verankeren van de rechten van huurders.

Overige betrokkenen

Ook aan de andere woningstichtingen (SHF en OYOHF) op Sint Eustatius respectievelijk Saba en toegelaten instelling Bazalt die bezit heeft op Sint Eustatius en Saba zijn in een pre-consultatie advies gevraagd. Hiernaast is ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland, het Platform voor Middelgrote en Kleine Woningcorporaties en de adviescommissie lokale prestatieafspraken de gelegenheid geboden schriftelijk op het wetsvoorstel te reageren.

8.2 Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Volgt na internetconsultatie.

8.3 Consultatie Openbare Lichamen (Uitvoeringstoets Decentrale Overheden)

Opgenomen in 8.1.

8.4 Reactie op internetconsultatie

Volgt na internetconsultatie.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit. De regering streeft naar inwerkingtreding op 1 januari 2027. In ieder geval wordt rekening gehouden met de vaste verandermomenten voor wetgeving en de minimuminvoeringstermijn. Ook is aandacht voor het vervallen van eilandelijke regelgeving.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel voegt in de Woningwet een nieuw hoofdstuk in dat specifiek ziet op de BES. Hieronder wordt ingegaan op de ingevoegde artikelen.

Artikel 106

Dit artikel bepaalt welke artikelen uit de Woningwet over toegelaten instellingen van toepassing zijn op de BES. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de artikelen in de Woningwet, maar gelet op het specifieke karakter van de BES zijn sommige artikelen overbodig of niet of deels passend voor de BES.

De artikelen die niet van toepassing zijn betreffen bepalingen over:

- de mogelijkheid dat de toegelaten instelling Onze Minister een ontheffing kan vragen van het verbod om een met haar verbonden onderneming niet anderszins vermogen te verschaffen dan door middel van het bij haar oprichting inbrengen van kapitaal of het aan die onderneming bij haar oprichting verstrekken van een lening (artikel 21a, tweede en derde lid);
- de begrenzing van de dekkingsratio ten aanzien van het aantrekken van nieuwe externe financiering (21c, tweede lid);
- het verstrekken van gegevens door de Belastingdienst (artikel 21g);
- verwijzingen naar de bevoegdheden in de Wet [bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur](#) bij de goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten (artikel 27, tweede en derde lid);
- het moeten opnemen in de statuten dat de raad van toezicht in bepaalde gevallen er zorg voor moet dragen dat de huurders van de woongelegenheden van de toegelaten instelling in de gelegenheid worden gesteld om een voordracht te doen (artikel 30, tiende lid, onderdeel b);
- het kunnen instellen van een verzoek door Onze Minister, huurdersorganisaties en bewonerscommissies bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam naar het beleid en de gang van zaken van een rechtspersoon (artikel 39);
- het geografisch werkgebied (artikel 40);
- het moeten vragen van goedkeuring door een toegelaten instelling aan Onze Minister indien zij voornemens is feitelijk werkzaam te zijn in een gemeente in de directe nabijheid van Nederland (artikel 41a);
- het overdragen van grond via erfpacht (artikel 44d);
- passend toewijzen, de vaststelling van inkomensgegevens voor de toewijzing en over de procedure van vaststelling van het inkomen van woningzoekenden (artikel 46, tweede tot en met tiende lid);
- de regelgeving omtrent de Diensten van Algemeen Economisch Belang, zoals bepalingen omtrent de juridische scheiding (artikelen 47, derde en vierde lid, 48, vijfde lid, 48a, 49a, 50, 50a tot en met 50c);
- de huursomregeling, de huurverlaging, de huurbescherming voor jongvolwassen wezen (artikelen 54, 54a, 54b, 54d);
- de Adviescommissie noodzakelijke werkzaamheden toegelaten instellingen (artikelen 56a en 56b);
- projectsteun (artikel 57, eerste lid, onderdeel b);
- de bijdrage voor de saneringsheffing en projectsteunheffing (artikel 58);
- welke taken aan de borgingsvoorziening kunnen worden gemandateerd (59, tweede tot en met vijfde lid)
- de verplichting van de autoriteit woningcorporaties om een jaarwerkplan op te stellen (artikel 61a);
- algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten met of tussen toegelaten instellingen (artikelen 61m, 61n, 61o, 61p, 61q en 61t).

Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar het algemene deel van de memorie van toelichting (hierna: het algemeen deel).

Verder geeft dit artikel aan welke begrippen moeten worden gehanteerd op de BES, omdat die begrippen verschillen van de begrippen die worden gebruikt in het Europese deel van Nederland.

In de artikelen 107 tot en met 117 wordt geregeld hoe sommige artikelen worden aangepast op de specifieke situatie op de BES.

Artikel 110

Dit artikel regelt onder andere dat Onze Minister een zienswijze kan vragen aan de Rijksvertegenwoordiger over de geschiktheid en betrouwbaarheid van personen die door de raad van toezicht kunnen worden benoemd tot bestuurder. Ook bepaalt dit artikel dat de benoemingstermijn van acht jaar kan worden verlengd tot twaalf jaar indien er geen vervangende toezichthouder is te vinden en er een instemmende zienswijze is verleend door Onze Minister. Verder regelt dit artikel dat in bepaalde gevallen afwijkende eisen kunnen worden gesteld aan het lidmaatschap van de raad van toezicht, indien daarmee het belang van de volkshuisvesting is gediend en door de toegelaten instelling afdoende maatregelen worden genomen om de risico's van die vereniging of die samenstelling te beperken. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere voorschriften worden gegeven.

Verder regelt dit artikel dat de voordracht van de in het belang van de huurders van woongelegenheden van de toegelaten instelling werkzame huurdersorganisaties niet bindend is. Ook regelt dit artikel dat de raad van toezicht een voordracht ook kan weigeren wanneer de voorgedragen kandidaat naar het oordeel van de raad van toezicht niet de benodigde kennis en kunde heeft voor het uitoefenen van de functie. Tevens regelt dit artikel dat de door de raad van toezicht te benoemen toezichthouder niet uit de kring van huurders van woongelegenheden van toegelaten instellingen of uit de kring van huurdersorganisaties hoeft te komen.

Dit artikel regelt verder, in aanvulling op artikel 30, negende lid, van de Woningwet dat de toegelaten instelling de huurdersorganisaties in de gelegenheid moet stellen om een voordracht te doen voor een persoon voor het lidmaatschap van de raad van toezicht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 2.2.3 van het algemeen deel.

Artikelen 111 en 112

Dit artikel regelt dat de waarderingsgrondslag voor toegelaten in stellingen in Caribisch Nederland zal daarom worden vastgesteld overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daaromtrent te geven voorschriften en dat de controle niet hoeft te worden uitgevoerd door in Nederland geregistreerde accountants. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 2.2.4 van het algemeen deel.

Artikel 114

Het gebied van de volkshuisvesting is omschreven in artikel 45 en daaronder valt ook het verlenen van bepaalde diensten. Dit artikel bepaalt dat voor de BES hier niet onder valt het verlenen van diensten aan leden van wooncoöperaties aan welke zij zodanige woongelegenheden heeft vervreemd.

Artikel 115

Dit artikel regelt dat het percentage woningen, dat moet worden toegewezen aan de doelgroep, wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 2.3.3 van het algemeen deel.

Artikel 116

Dit artikel bepaalt dat de toegelaten instelling een administratieve scheiding volgens het verlichte regime moet bijhouden. Verder wordt verwezen naar § 2.3.4 van het algemeen deel voor een nadere toelichting.

Artikel 117

Dit artikel regelt dat de toegelaten instelling, ten minste elke vier jaar, er voor moet zorgen dat er een onafhankelijke en deskundige evaluatie plaatsvindt van de resultaten van haar werkzaamheden, de wijze waarop de belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen op het beleid, en de kwaliteit van de governance.

De toegelaten instelling moet het rapport, vergezeld van de zienswijze van de raad van toezicht en het bestuur daarop, binnen zes weken toesturen aan alle belanghebbenden en degenen die in het kader van het onderzoek hun zienswijze hebben gegeven. Zij stelt voorts het rapport binnen die termijn langs elektronische weg algemeen verkrijgbaar. Het rapport is tevens mede onderwerp van het overleg over de prestatieafspraken.

Artikel 118

Dit artikel regelt dat het toezicht van de autoriteit zich op de BES niet richt op staatsteunaspecten, omdat die regelgeving niet van toepassing is op de BES.

Artikel II

Dit artikel voegt een hoofdstuk in in de Wet op het overleg huurders verhuurder (hierna: Wohv). De artikelen in dat hoofdstuk geven aan welke artikelen van toepassing zijn op de BES, welke artikelen worden uitgezonderd en welke afwijkingen er zijn voor de BES ten opzichte van de artikelen in de Wohv.

Artikel III

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Hierbij zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

Artikel V

Dit artikel bevat de citeertitel.

III BIJLAGEN BIJ TOELICHTING