

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 november 2009, nr. 09.003351, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks te doen toekomen aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en afschrift daarvan te zenden aan mijn ambtsvoorganger. Dit advies, gedateerd 12 juli 2010, nr. W08.09.0500/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Inleiding en actuele ontwikkelingen

a. Kabinetswisseling

Op 14 oktober 2010 is het huidige kabinet aangetreden. Dit heeft geleid tot een departementale herindeling en tot een vermindering van het aantal ministers. De verantwoordelijkheden van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, waaronder de verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting, zijn op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) overgegaan. In het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid", dat aan het kabinetsbeleid ten grondslag ligt, is opgenomen dat het kabinet met voorstellen komt om het functioneren van toegelaten instellingen als ondernemingen met een maatschappelijke taak te verbeteren en het externe toezicht door een woonautoriteit te verzekeren. Het kabinet heeft daarmee het voornemen van het vorige kabinet om de regels over de toegelaten instellingen te herzien overgenomen, maar zich tevens beraden op het leggen van andere accenten die op algemene prioriteiten in het genoemde regeerakkoord zijn terug te voeren. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat er – mede in het licht van het advies van de Raad van State - ten opzichte van de uitgangspunten van het vorige kabinet wijzigingen nodig zijn. Deze wijzigingen zijn er onder meer op gericht de verantwoordelijkheid voor de interne organisatie van de toegelaten instelling meer over te kunnen laten aan de toegelaten instelling zelf, waarbij uiteraard wel gewaarborgd dient te zijn dat de organisatie goed functioneert en er voldoende *checks and balances* aanwezig zijn. Ook beoogt dit kabinet de regeldruk en administratieve lasten voor burgers en ondernemingen terug te dringen.

Deze herbezinning heeft tot de volgende wijzigingen geleid.

- De bepaling dat een toegelaten instelling geen financiële banden aanhoudt met en andere rechtspersoon of vennootschap, indien zij niet beschikt over de voor haar werkzaamheden noodzakelijke financiële middelen, die was opgenomen in

artikel 21, derde lid, is vervallen. Het verbreken van dergelijke banden kan in die gevallen zeker aan een oplossing van de financiële problemen bijdragen, maar andere oplossingen zijn ook denkbaar.

- De mogelijkheid om een ontheffing te krijgen van de verplichting om in de statuten te bepalen dat de toegelaten instelling werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting, die was opgenomen in artikel 23, eerste lid, is vervallen. Dit vereenvoudigt het toezicht en bevordert de duidelijkheid.

- Er zal geen uitzondering meer mogelijk zijn op de verplichting om statutenwijzigingen aan de Minister van BZK voor te leggen. Artikel 23, tweede lid, is gewijzigd. Ook dit vereenvoudigt het toezicht en komt de duidelijkheid van de norm ten goede.

- Er zullen geen eisen meer gelden voor de minimale omvang van het bestuur en de raad van toezicht. De betrokken bepalingen in de artikelen 25 (artikel II oud), tweede lid, respectievelijk 30 (artikel II oud), tweede lid, zijn vervallen. Er zullen voldoende andere garanties zijn voor een zorgvuldige besluitvorming binnen de toegelaten instelling.

- Er zal geen profielschets verplicht zijn bij de benoeming van bestuurders. Ook anderszins zullen in de Woningwet geen eisen aan het profiel van bestuurders worden gesteld. Deze aspecten kunnen beter aan regeling binnen de toegelaten instelling worden overgelaten. Artikel 25 (artikel II oud), vierde en zevende lid, zijn vervallen.

- Er zal geen voorafgaande instemming van de raad van toezicht nodig zijn voor het verbreken van overeenkomsten met personen die als zelfstandigen of als samenwerkingsverband ten behoeve van de onderneming, werkzaam zijn voor de toegelaten instelling, en voor het vaststellen van bestuursreglementen. Artikel 27 (artikel II oud), eerste lid, onderdelen g (deels) respectievelijk k, zijn vervallen.

- Grote investeringsbeslissingen zullen niet vooraf door een externe toezichthouder worden getoetst, zoals was opgenomen in artikel 28 (artikel II oud), eerste lid, onderdeel a.

- Bij het externe toezicht op het vervreemden van onroerende zaken van toegelaten instellingen (in het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd berustend bij de autoriteit, in het wetsvoorstel als thans aan u voorgelegd berustend bij de Minister van BZK; ik moge verwijzen naar punt 7 van dit nader rapport) is niet langer sprake van het hanteren van bedragen beneden welke dat toezicht niet van toepassing is. Artikel 28 (artikel II oud), eerste lid, onderdeel b, is deels vervallen.

- Er zal geen uitzondering meer mogelijk zijn op het moeten melden van een financiële noodsituatie en het in die situatie moeten opstellen van een saneringsplan. Artikel 28 (artikel II oud), tweede lid, tweede zin, is vervallen.

- Het zal niet mogelijk zijn andere besluiten van het bestuur dan de in de Woningwet genoemde aan extern toezicht te onderwerpen. Artikel 28 (artikel II oud), derde lid, is in zoverre vervallen.

- Het zal niet mogelijk zijn om in een wettelijk voorschrift andere eisen aan het profiel van commissarissen te stellen dan hun onafhankelijkheid en deskundigheid. Dit aspect kan beter aan regeling binnen de toegelaten instelling worden overgelaten. Artikel 30 (artikel II oud), elfde lid, is in zoverre vervallen.

- Er zal geen verplichting voor de raad van toezicht komen tot het opstellen van verklaringen over zijn activiteiten op een groot aantal uiteenlopende terreinen. Artikel 33 (artikel II oud), is vervallen. In de plaats daarvan is in artikel 36, derde

lid, een veel algemener geformuleerde verplichting voor de raad van toezicht opgenomen om afzonderlijk over zijn werkzaamheden verslag uit te brengen.

- In artikel 40, derde lid (oud), was een zeer gedetailleerde regeling opgenomen over het kunnen hanteren van een lager percentage dan 90 bij het toewijzen van woonegelegenheden met een huur van minder dan € 652,52 aan huishoudens met een huishoudinkomen van minder dan € 33 614. De regeling die nu daarover in artikel 48, tweede lid, is opgenomen, is aanzienlijk globaler van aard.

- Er komt geen algemene maatregel van bestuur waarin voorschriften kunnen worden gegeven over de prijs waartegen woonegelegenheden van toegelaten instellingen kunnen worden vervreemd aan natuurlijke personen die deze voor eigen bewoning zullen gaan gebruiken. Dit aspect is opgegaan in de algemene regeling van het externe toezicht van de Minister van BZK op vervreemdingen van onroerende zaken door toegelaten instellingen. Artikel 45 (oud), onderdeel e, is vervallen.

- Een toegelaten instelling zal geen ontheffing kunnen krijgen van het voor haar verbindend zijn van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Artikel 61e (oud) is vervallen.

- De mogelijkheid om verenigingen en stichtingen toe te laten als instelling die mede in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is, is vervallen. Artikel 61i (oud) is vervallen. Van deze mogelijkheid, die nu in artikel 70j van de Woningwet is opgenomen, is nooit gebruik gemaakt. Een nadere invulling van dit "parallelstelsel" bij algemene maatregel van bestuur zou vrij omvangrijk worden. Het niet nader invullen daarvan zou het betrokken artikel in de Woningwet (net als nu artikel 70j) tot een dode letter maken.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Andere wijzigingen, die naar aanleiding van het advies van de Raad zijn doorgevoerd en waarop derhalve in dit nader rapport bij de betrokken onderwerpen zal worden ingegaan, passen daarnaast ook goed in het streven naar minder regels, minder overheidsbemoeienis en het terugdringen van administratieve lasten. De raming van die lasten is overigens met 20% gedaald ten opzichte van die, opgenomen in paragraaf 16 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd.

b. Staatssteun

Bij het voorleggen van het wetsvoorstel aan de Raad van State op 27 november 2009 was het besluit van de Europese Commissie (EC) over steunmaatregelen voor toegelaten instellingen nog niet definitief vastgesteld. Die vaststelling volgde op 15 december 2009. Het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd bevatte een zo uitgewerkt mogelijke implementatie van dat besluit aan de hand van de op dat moment voorhanden zijnde stukken en de gedachtenvorming daarover.

Inmiddels zijn de gedachten over die implementatie verder uitgekristalliseerd, en deels neergelegd in de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting van 3 november 2010. De bepalingen in die regeling wijken op hoofdlijnen niet af van de bepalingen als

opgenomen in het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd, maar zijn in de loop der tijd ten opzichte daarvan wel qua opzet en redactie verder ontwikkeld, en houden in die zin, soms belangrijke, verbeteringen in. Bij de implementatie van het genoemde EC-besluit in de Woningwet dient uiteraard sprake te zijn van zo weinig mogelijk wijzigingen ten opzichte van de eerdergenoemde regeling, en dat geldt mede zo veel mogelijk de systematiek en de redactie van de betrokken bepalingen. Het wetsvoorstel is daarom zodanig aangepast, dat deze na te streven continuïteit zo veel mogelijk is gewaarborgd. Deze aanpassing heeft vorm gekregen in de indeling van afdeling 3 van het voor te stellen hoofdstuk IV van de Woningwet in paragrafen en het daarbinnen op enkele plaatsen wijzigen van de volgorde en de indeling van de artikelen, in aanpassingen in de artikelen 45 (oud: 38), 46 (oud: 39), 48 (oud: 40, tweede tot en met vierde lid), 49 (oud: 41) en 51 (oud: 40, vijfde lid), en in het overeenkomstig artikel 2 van die regeling uitvoeriger definiëren van de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) in artikel 47 (oud: 40, eerste lid). In artikel 1, eerste lid, zijn definities van de begrippen compensatie, diensten van algemeen economisch belang en huishoudinkomen ingevoegd.

Een kernpunt van deze implementatie is de door te voeren administratieve scheiding tussen de baten en lasten van de diensten van algemeen economisch belang enerzijds en die van andere werkzaamheden anderzijds. In dit kader is in artikel 49 (oud: 41), eerste lid, de verplichting opgenomen om ook het vermogen langs deze lijnen administratief te scheiden. Deze scheiding is weliswaar niet verplicht op grond van artikel 25b van de Mededingingswet, maar is inmiddels voor een goed functioneren van de twee aldus ontstaande "takken" van de toegelaten instellingen van essentieel belang gebleken. Deze maatregel ontmoet bij de EC geen bezwaren.

Ook is, in een nieuw artikel 50, de mogelijkheid opgenomen om delen van de baten, lasten, activa en passiva uit de "DAEB-tak" over te brengen naar de "niet-DAEB-tak". De Minister van BZK moet daarvoor toestemming verlenen. Deze mogelijkheid is van groot belang om het risico in te perken dat de "niet-DAEB-tak", die op de markt met andere aanbieders moet kunnen concurreren, daartoe onvoldoende geëquipeerd is.

In paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is op deze materie ingegaan.

c. Ontwikkelingen in de wetgeving

Het wetsvoorstel is aangepast aan de ontwikkelingen in de wetgeving die verband houden met het wetsvoorstel. Daartoe zijn de artikelen VI, VII, IX, XI, XIV en XVI toegevoegd. Het betreft hier uitsluitend correcties van verwijzingen in andere wetten naar artikelen van de Woningwet.

d. Nummering nieuwe artikelen van de Woningwet

De nummering in het wetsvoorstel van de voor te stellen artikelen van de Woningwet wijkt sterk af van de nummering als aan de Raad van State voorgelegd. Waar in dit nader rapport een Arabisch genummerd artikel wordt

genoemd, gaat het om een voor te stellen artikel van de Woningwet, tenzij anders is aangegeven. Waar bij dat artikelnummer wordt vermeld "oud", wordt bedoeld op het artikelnummer in artikel I van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel. Waar daarbij wordt vermeld "(artikel II oud)" wordt bedoeld op het artikelnummer in artikel II van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel.

2. Achtergrond

In paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aandacht besteed aan de adviezen die de Raad in punt 2.1 van zijn advies aanhaalt. Behalve op die adviezen is daar (kort) ingegaan op de voornemens van het kabinet ten aanzien van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het regeerakkoord "Vrijheid en verantwoordelijkheid" van 30 september 2010.

3. Aanwijzing toegelaten instellingen als maatschappelijke onderneming

Het kabinet heeft op 25 oktober 2010 aan de Tweede Kamer meegedeeld (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 47) dat het wetsvoorstel dat beoogt de rechtsvorm maatschappelijke onderneming in te voeren, zal worden ingetrokken. Dit voornemen heeft gevolgen gehad voor de vormgeving van het wetsvoorstel. De op voornoemd wetsvoorstel geënte afdeling over rechtsvorm en organisatie van de toegelaten instellingen, zoals die in artikel II (oud) was opgenomen, is nu in artikel I geïncorporeerd. Genoemd artikel II is daarmee vervallen. Daarbij is, naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over nut, noodzaak en toegevoegde waarde van het verplicht stellen van een belanghebbendenvertegenwoordiging, die verplichting geschrapt. Dit neemt overigens niet weg dat toegelaten instellingen bij de invulling van hun maatschappelijke taak relevante partijen en actoren zullen (moeten) betrekken. Bij de realisatie van de (lokale) opgaven zijn immers veelal meerdere partijen betrokken. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal bepalingen over de verhouding tussen toegelaten instelling en gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorgenomen activiteiten van de toegelaten instelling in de desbetreffende gemeente. Daarnaast zijn de bepalingen uit de Wet op het overleg huurders verhuurder van toepassing op de verhouding tussen de toegelaten instelling en de in het belang van haar huurders werkzame huurdersorganisatie(s). Voorts is wat betreft de bepalingen over de jaarrekening en het jaarverslag, die ook aan genoemd wetsvoorstel waren ontleend, nu zo nauw mogelijk aangesloten bij de huidige daarover geldende bepalingen in het Besluit beheer sociale-huursector. Dat heeft geleid tot aanpassingen in de artikelen 35, eerste lid, 36, eerste lid, 37 en 38.

De opmerkingen die de Raad over dit onderwerp heeft gemaakt, behoeven wgens het bovenstaande geen bespreking meer.

4. Werkdomein en –gebied van de toegelaten instellingen

4.1. Werkdomein

Ik heb gevolg gegeven aan het advies van de Raad om het tijdelijk bijdragen aan de veelal grootschalige herontwikkeling van commerciële en maatschappelijke onroerende zaken (artikel 45 – oud: 38 - , eerste lid, onderdeel j) te schrappen. Als gevolg daarvan is tevens onder meer artikel 52 (oud: 42), vijfde lid, vervallen, zodat de opmerkingen van de Raad over dat artikellid onder punt 5, onder c, van zijn advies geen bespreking meer behoeven.

4.2. Werkgebied

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op het punt van werkzaamheden van toegelaten instellingen in het buitenland op enkele plaatsen verduidelijkt.

In de eerste plaats is een nieuw artikel 40 ingevoegd, waarin is bepaald dat toegelaten instellingen uitsluitend werkzaam zijn in gemeenten binnen Nederland en, volgens bij algemene maatregel van bestuur daaromtrent te geven nadere voorschriften, in gemeenten in de directe nabijheid van Nederland. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat artikel 41 (oud: 34) is geschreven voor de situatie dat een toegelaten instelling haar werkgebied binnen Nederland wil uitbreiden, zoals de Raad in zijn advies veronderstelde, en, door de toevoeging van artikel 40, voor de situatie dat een toegelaten instelling haar werkgebied wil uitbreiden tot een - Belgische of Duitse - gemeente in de directe nabijheid van Nederland. De in artikel 40 voorziene algemene maatregel van bestuur zal de bepaling bevatten dat een bepalend criterium daarbij zal zijn dat er sprake moet zijn van één samenhangende woningmarkt. Onder meer door die eis zal het aantal gevallen van grensoverschrijdende werkzaamheden zeer beperkt worden gehouden.

Artikel 56, onderdeel b (oud: 45, onderdeel c), is van toepassing op volkshuisvesting verder buiten Nederland. Hierbij gaat het niet om werkzaamheden, maar onder meer om het beschikbaar stellen van kennis over en bescheiden financiële bijdragen aan die volkshuisvesting. In genoemd artikelonderdeel is tot uitdrukking gebracht dat de eventueel op te stellen algemene maatregel van bestuur op basis daarvan over andere onderwerpen gaat dan die, bedoeld in het nieuwe artikel 40.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

5. Verbindingen

a. EU-recht

De achtergrond van het stellen van regels aan verbindingen is gelegen in het uitgangspunt om het maatschappelijk bestemd vermogen van toegelaten instellingen voor de volkshuisvesting te behouden. Vanuit deze achtergrond is het gewenst dat er regels worden gesteld aan de omvang van de verbinding, de aard

van de werkzaamheden en de financiële banden tussen de toegelaten instellingen en haar verbindingen.

Dat daarmee in grensoverschrijdende situaties sprake is van inperking van het vrij verkeer van kapitaal acht ik aanvaardbaar. Ik vind steun in die opvatting in jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Zo heeft dat Hof in het kader van zijn beantwoording van prejudiciële vragen in het kader van de casus "bouwen in Luik" (afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 december 2007 (nr. 200604981/1)) het oogmerk van de Nederlandse regelgeving voorop gesteld, nl. 'te waarborgen dat toegelaten instellingen investeren in projecten die in het belang van de volkshuisvesting in Nederland zijn' en 'te voorkomen dat de financiële faciliteiten waarover deze instellingen op grond van hun statutaire taak beschikken, voor andere economische activiteiten worden aangewend, waardoor de effectiviteit en de financiering van dit volkshuisvestingsbeleid in gevaar zouden worden gebracht'. Ook het Hof concludeert hier derhalve dat er vanuit dat oogmerk beperkingen mogen worden gesteld aan het kapitaalverkeer van toegelaten instellingen.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

b. Toezicht op de verbindingen

Juist omdat de rechtspersonen en vennootschappen waarmee de toegelaten instellingen verbonden zijn, zelf geen toegelaten instelling zijn, richt het wetsvoorstel zich niet direct tot die rechtspersonen en vennootschappen. Het is echter wel in een aantal opzichten van belang hoe de werkzaamheden en de financiering van die zo te noemen "dochteren" zich verhouden tot de werkzaamheden van de zo te noemen "moeder". Artikel 52 (oud: 42) bevat de bepalingen daarover. Het is daarbij aan de "moeder" om er op toe te zien dat haar verbindingen voldoen aan de eisen die daaraan in het wetsvoorstel worden gesteld.

Het is niet op voorhand aan te geven aan welke artikelen van afdeling 3 van hoofdstuk IV van de Woningwet moet worden gedacht bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur, genoemd in artikel 52 (oud: 42), tweede lid. De algemene maatregel van bestuur zal daarover uitsluitsel geven.

6. Fusies

a. Fusietoezicht door de minister

In artikel II/artikel 23, tweede lid, als aan de Raad van State voorgelegd was voorzien in de voorafgaande instemming van de autoriteit met wijzigingen van de statuten van de toegelaten instelling. Dat betekende automatisch dat de autoriteit tevens bevoegd zou zijn tot goedkeuring van fusies waarbij toegelaten instellingen betrokken zijn.

Zoals in punt 7 van dit nader rapport wordt uiteengezet, is naar aanleiding van het advies van de Raad over instelling en rol van de autoriteit besloten die rol in te perken tot het toezicht op de financiële aspecten van de werkzaamheden van

toegelaten instellingen, en op werkzaamheden die met de Europese staatssteunregels te maken hebben. Dat betekent onder meer dat de voorafgaande instemming met statutenwijzigingen bij de minister zal blijven berusten, en daarmee ook de goedkeuring van fusies waarbij toegelaten instellingen betrokken zijn.

b. Fusietoets

Net als de vigerende fusietoets, neergelegd in de circulaire van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 4 maart 2002 (MG 2002-08), zal de voorgenomen fusietoets er op gericht zijn te toetsen of het belang van de volkshuisvesting met de fusie is gediend. Minimaal vereiste voor een positief oordeel is dat er inhoudelijke volkshuisvestingsoverwegingen aanwezig dienen te zijn voor de fusie, en dat deze niet even goed via alternatieven gerealiseerd kunnen worden. Bij algemene maatregel van bestuur zullen in dit verband nadere voorschriften worden opgenomen. De betrokken toegelaten instellingen dienen een fusie-effectrapportage op te stellen; dat instrument is bedoeld om de volkshuisvestelijke meerwaarde van de fusie aan te tonen. Daarnaast dienen zij bij de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties een zienswijze over de voorgenomen fusie op te vragen. De minister vraagt de zienswijze van de autoriteit over de financiële aspecten van de fusie.

Het voldoende waarborgen van de lokale binding voor huurders en gemeenten is een van de aspecten waarnaar bij de toetsing gekeken zal worden. Daarnaast zal ook geoordeeld worden over de effecten van de fusie op de investeringscapaciteit van de toegelaten instellingen, de kwaliteit van hun dienstverlening, de huurontwikkeling en hun professionaliteit en efficiency. De afgegeven zienswijzen zullen zwaar wegen bij de beoordeling.

De fusietoets die bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld waarborgt (i) dat alleen fusies doorgang vinden die in het belang van de volkshuisvesting zijn, (ii) er door de betrokken toegelaten instellingen een zorgvuldig proces wordt doorlopen, en (iii) er lokaal draagvlak voor de fusie bestaat.

7. De autoriteit

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik besloten niet af te zien van het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, maar wel om dat in de vorm te gieten van het continueren van het huidige zelfstandige bestuursorgaan onder een nieuwe naam en de beoogde taken van dat bestuursorgaan fors te verminderen.

Onder de naam Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting zal het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) voortbestaan. Dat fonds wordt dus niet opgeheven. In artikel 57, eerste lid, is dit tot uitdrukking gebracht. In artikel III (oud: V) zijn daartoe het tweede tot en met vijfde, elfde en twaalfde lid vervallen.

Met de Raad van State is het kabinet van oordeel dat bij het volkshuisvestelijk en rechtmatigheidstoezicht, alsmede het toezicht op governance en integriteit, in hoge mate interactie tussen beleid en uitvoering geboden is waarvoor ook de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle dient te gelden. Met name voor het

volkshuisvestelijk toezicht, waarbij diverse belangen moeten worden afgewogen, geldt dat uitoefening door een onafhankelijk orgaan niet in de rede ligt. Oordeelsvorming krijgt in die situatie immers snel een politieke lading en het is passend dat dat gepaard gaat met politieke verantwoording en controle. Het kabinet komt dan ook tot het oordeel dat een andere vormgeving van het externe toezicht noodzakelijk is dan de vormgeving die in het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd was opgenomen, zonder dat een van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel, het versterken van het interne en externe toezicht, wordt verlaten.

Daaruit heeft het kabinet de conclusie getrokken dat de autoriteit in hoofdzaak dezelfde taken dient te krijgen als die welke nu bij het CFV zijn belegd. Dit houdt in dat haar toezicht beperkt zal blijven tot de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen en tot de sterk daarmee verband houdende naleving van de bepalingen in het wetsvoorstel over staatssteunaspecten, waaronder de aanbesteding van maatschappelijk vastgoed. Op die terreinen zal de autoriteit de mogelijkheid krijgen aanwijzingen te geven. Het volgende moge dienen ter toelichting van deze keuzen.

De toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) heeft in haar brief van 29 januari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 54) de achtergrond geschetst van uitvoering van financieel toezicht op afstand. Daarbij is onder meer het volgende aangegeven:

"Op de financiële middelen van de corporaties rust op grond van de Woningwet (en het Besluit Beheer Sociale Huursector (Bbsh)) een bestemmingsplicht: het geld dient besteed te worden aan maatschappelijke doelen. De minister voor WWI draagt verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het corporatiestelsel en het presteren van corporaties. (...)

Het CFV houdt thans financieel toezicht op de individuele corporaties evenals op de financiële positie van de corporatiesector als geheel en rapporteert daarover d.t.k.v. de Minister voor WWI aan de TK. Daarnaast verricht het CFV taken in de sfeer van subsidieverlening ten behoeve van saneringen en projectsteun. (...)

Om het financieel toezicht e.a. niet te belasten met de gewenste uitkomsten van de beleidsontwikkeling en -sturing is gekozen voor uitvoering op afstand."

Dit neemt niet weg dat met de vormgeving van het toezicht in het wetsvoorstel opnieuw de vraag gesteld kan worden of het financieel toezicht uitgeoefend moet blijven worden door een zelfstandig bestuursorgaan. In het rapport "ZBO's binnen kaders" (rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's) zet dat begeleidingsteam in op een praktische benadering voor bestaande zbo's die met de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven voor nieuwe zbo's niet meer als valide worden beschouwd. Het begeleidingsteam adviseert taken van bestaande zbo's, waarvan het instellingsmotief niet meer past in de huidige, restrictieve uitleg, alleen rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid terug te brengen als de daarmee te bereiken verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid opweegt tegen de kosten van een dergelijke operatie en als die ministeriële verantwoordelijkheid met volledige toepassing van de Kaderwet niet voldoende geëffectueerd zou worden.

Het kabinet is met de toenmalige Minister voor WWI van oordeel dat het niet wenselijk is het financieel toezicht op toegelaten instellingen zoals ook verwoord in haar eerdergenoemde brief volledig terug te brengen onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het kabinet is gehouden invulling te geven aan het onder punt 1, onder b, van dit nader rapport al vermelde besluit van de Europese Commissie (EC) van 15 december 2009 over staatssteun aan toegelaten instellingen. Dit besluit regelt de condities waarbij toegelaten instellingen aanspraak kunnen maken op staatssteun. In het besluit van de EC is aangegeven (overweging 67 en 70) dat er een onafhankelijke controle dient plaats te vinden bij de beoordeling van de gescheiden boekhouding van toegelaten instellingen en dat controle op overcompensatie door een onafhankelijke instantie wordt vastgesteld. Hierop is in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting ingegaan. De controle op een gescheiden boekhouding en de vaststelling van de omvang van overcompensatie houdt sterk verband met het financieel toezicht op toegelaten instellingen. Met het wetsvoorstel en de op basis van het wetsvoorstel uit te werken algemene maatregel(en) van bestuur worden toegelaten instellingen immers regels opgelegd ten aanzien van de inzet en aanwending van hun vermogen. Om die reden kiest het kabinet ervoor het toezicht op de staatssteunregelgeving te beleggen bij de autoriteit. Daarbij ligt het overigens in de rede met andere toezichthouders in het kader van de mededinging (de NMa) afspraken te maken over informatie-uitwisseling zodat de toezichtlasten voor toegelaten instellingen beperkt blijven.

Daarbij komt dat het bij de Minister van BZK neerleggen van het financieel toezicht gepaard zou gaan met grote organisatorische veranderingen – zowel bij het CFV als bij het ministerie – en daarmee gepaard gaande kosten. In de huidige situatie en in het wetsvoorstel worden de kosten van de autoriteit gedragen door de toegelaten instellingen gezamenlijk. Bij financieel toezicht dat direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt ligt dat minder in de rede.

In artikel 61b, tweede lid, is daarnaast het vereiste opgenomen dat de autoriteit bij de verslaglegging van haar werkzaamheden afzonderlijk inzicht biedt in haar taken op het terrein van het financieel toezicht enerzijds en haar taken op het terrein van subsidieverlening anderzijds.

Paragraaf 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

8. Extern toezicht en handhaving

Onder punt 7 van dit nader rapport is ingegaan op de ingrijpende wijzigingen in het stelsel van extern toezicht, waartoe naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten.

a. Het geven van aanwijzingen

In artikel 58 zijn de bevoegdheden van de autoriteit nu ook zodanig helder afgebakend ten opzichte van die van de Minister van BZK, dat er geen onduidelijkheid meer kan ontstaan over welke bevoegdheid bij wie berust. Het

inderdaad niet in duidelijkheid uitmuntende onderscheid tussen situaties van strikt regelgebonden naleving van voorschriften en andere situaties is daarmee komen te vervallen.

b. Last onder dwangsom

Nu er van is afgezien aan de autoriteit de bevoegdheid toe te kennen om een last onder dwangsom op te leggen, behoeft het onder dit punt van 's Raads advies gestelde in zoverre geen bespreking meer.

Wel is naar aanleiding van de laatste opmerking van de Raad in artikel 61c, eerste lid, tweede volzin, een algemene bepaling opgenomen die inhoudt dat de Minister van BZK niet bevoegd is maatregelen in het kader van het toezicht te nemen in de gevallen dat die bevoegdheid ingevolge artikel 61d, tweede lid, aan de autoriteit toekomt.

9. Gemeentelijke interventiemogelijkheden

Ik heb met instemming kennis genomen van de opvatting van de Raad van State dat aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt wenselijk noch noodzakelijk is.

10. Uittreding

Ik heb na zorgvuldige weging van de voor- en nadelen besloten om de uittreding van toegelaten instellingen uit het stelsel niet mogelijk te maken. Dat wil zeggen dat het wetsvoorstel, en de Woningwet, op dat punt in geen enkel opzicht wordt gewijzigd. Net als thans in de Woningwet wordt in het wetsvoorstel daarmee de keuze gemaakt voor een 'gesloten' stelsel. Dat wordt bereikt door, net als nu in de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector het geval is, in het wetsvoorstel de gronden voor intrekking van de toelating limitatief te noemen. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 oktober 2010 op – voor zover voor deze stellingname van belang – het hoger beroep van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 22 januari 2010 in zaak nr. 08/2196 in het geding tussen Woningstichting De Veste te Ommen en die minister (nr. 201002155/1/H3) verschaft mij de zekerheid dat eerdergenoemde handelwijze het eerdergenoemde daarmee beoogde effect sorteert.

Een kerndoel van het stelsel is om zeker te stellen dat het gezamenlijke vermogen van de daarin toegelaten instellingen te allen tijde bestemd blijft voor het behartigen van het belang van de volkshuisvesting. Dat stelsel hanteert daartoe publiekrechtelijk toezicht als instrument. Aan dat toezicht en daarmee dat kerndoel wordt bij een uittreding afbreuk gedaan, ook al gaat die uittreding gepaard met een overdracht aan de Staat van een deel van het vermogen van een toegelaten instelling.

De toelating tot het stelsel legt aan de betrokken instellingen een aantal verplichtingen op, maar biedt die instellingen ook bepaalde financiële voordelen en het aan dat stelsel inherente systeem van onderlinge solidariteit. Dat systeem is in 1988 in het leven geroepen door de instelling van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Dat fonds heeft, voor zover hier van belang, tot taak om minder

vermogende toegelaten instellingen financieel te ondersteunen met middelen die uit een heffing over alle toegelaten instellingen worden verkregen. Met het continueren van deze taken van dat fonds door de autoriteit komt in dat systeem geen wijziging.

Het stelsel is er ook in het belang van een goed functioneren van dat systeem mee gebaat dat toegelaten instellingen daarbinnen blijven en dat zij, door middel van de bijdragen aan genoemd fonds, meewerken aan de instandhouding daarvan.

Paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

11. Staatssteun

11.1. Bijdragen aan de leefbaarheid en wijkenaanpak

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik besloten om artikel 45 (oud: 38), eerste lid, onderdeel i, dat betrekking had op werkzaamheden in het kader van de wijkenaanpak, te schrappen. Dat onderdeel voegde bij nader inzien geen specifieke werkzaamheden aan het gebied van de volkshuisvesting toe, waarin niet werd beoogd te voorzien door andere onderdelen van dat artikel. Dat betekent dat de wijkenaanpak als zodanig ook niet meer wordt aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang.

De wijkenaanpak, als landelijk concept, staat met name ten dienste van de leefbaarheid. Het bijdragen aan de leefbaarheid is als onderdeel van het gebied van de volkshuisvesting in het wetsvoorstel gehandhaafd. Wel is nu in artikel 47 (oud: 40), eerste lid, onderdeel e, in lijn met het advies van de Raad van State om het begrip leefbaarheid scherper te omlijnen, bepaald dat tot het bijdragen aan de leefbaarheid als een van de diensten van algemeen economisch belang niet wordt gerekend het investeren in onroerende zaken met een bedrijfsmatige gebruiksbestemming, werkzaamheden met betrekking tot de bouw van koopwoningen en werkzaamheden met betrekking tot de bouw van huurwoningen met een huur van meer dan € 652,52. Die onroerende zaken en woningen vallen immers ook zelf niet onder de diensten van algemeen economisch belang.

Naast deze nadere begrenzing van het begrip werkzaamheden die bijdragen aan de leefbaarheid bij het aanwijzen van de diensten van algemeen economisch belang zal in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 45 (oud: 38), derde lid, een zo concreet mogelijke uiteindelijke begrenzing van dat begrip worden opgenomen. Daarbij zal onder meer worden bepaald dat die werkzaamheden moeten bijdragen aan het wegwerken van achterstanden, om te voorkomen dat toegelaten instellingen worden betrokken bij bijvoorbeeld de algemene financiering van gemeentelijke taken.

Ik acht een nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur op haar plaats, omdat daardoor snel kan worden ingespeeld op noodzakelijke wijzigingen in die werkzaamheden, en daarmee de omschrijving van deze dienst van algemeen economisch belang actueel en zo precies mogelijk kan blijven. Die werkzaamheden kennen immers een grote verscheidenheid en houden verband

met een eveneens grote verscheidenheid van daarmee nauw verbonden werkzaamheden, zoals ook uit paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting blijkt. Op deze wijze wordt recht gedaan aan een zo exact mogelijke omschrijving van deze werkzaamheden enerzijds en de noodzaak om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het kader van de leefbaarheid anderzijds.

11.2. Terugbetaling van overcompensatie

Artikel 48, derde lid (oud: 40, vierde lid) bepaalt, kort gezegd, dat de autoriteit kan besluiten dat een toegelaten instelling geen recht heeft op compensatie, als zij in strijd heeft gehandeld met artikel 48, eerste lid (oud: 40, tweede lid). In tegenstelling tot wat de Raad opmerkt ben ik van mening dat een dergelijk besluit kan worden genomen in alle gevallen dat sprake is van overcompensatie. In de in dit artikellid voorziene algemene maatregel van bestuur zal, zoals ook de Raad opmerkt, moeten worden geregeld dat bij een overcompensatie van 10% of minder van de totale compensatie het overdragen van overcompensatie naar een volgend jaar mogelijk is, wat inhoudt dat de autoriteit in die gevallen van een besluit als bedoeld in dit artikellid kan afzien. Een dergelijke bepaling laat echter de bevoegdheid van de autoriteit onverlet om overcompensatie, juist indien die meer dan 10% van de totale compensatie bedraagt, terug te vorderen. Die terugvordering kan hetzij door een besluit als bedoeld in artikel 48, derde lid, hetzij door te bepalen dat de toegelaten instelling een geldsom verschuldigd is (artikel 104a), of door een combinatie van beide worden geëffectueerd.

Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik artikel 104a aldus gewijzigd, dat de volgens dat artikel te betalen geldsom ten laste van alle vormen van verleende (over)compensatie kan komen.

12. Aanbestedingen

Artikel 51 (oud: 40, vijfde lid) komt voort uit een afspraak met de Europese Commissie die inhoudt dat de Nederlandse toegelaten instellingen de bouw en de verbetering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming, bedoeld in artikel 45 (oud: 38), eerste lid, onderdelen d en e, moeten aanbesteden.

De aanbestedingsplicht in artikel 51 staat los van een aanbestedingsplicht die voortvloeit uit de algemene Europese aanbestedingsregels voor werken, te weten Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: de aanbestedingsrichtlijn). Deze algemene aanbestedingsregels zijn naar het oordeel van het kabinet niet op toegelaten instellingen van toepassing.

De algemene aanbestedingsregels zouden op toegelaten instellingen van toepassing zijn als zij zouden zijn aan te merken als aanbestedende diensten, meer specifiek als publiekrechtelijke instellingen als bedoeld in artikel 1, onder q en r, van de aanbestedingsrichtlijn. Er is sprake van een publiekrechtelijke instelling als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten aanzien van toegelaten instellingen is vooral van belang de voorwaarde of, mede gelet op de interpretatie

van het Europese Hof van Justitie, het beheer van toegelaten instellingen aan toezicht van de overheid onderworpen is.

Het Hof van Justitie heeft met name op dit punt twee relevante arresten gewezen. In een zaak (zaak C-237/99, Commissie/Frankrijk) die betrekking had op vennootschappen voor sociale woningbouw in Frankrijk, heeft het Hof overwogen dat er sprake is van dergelijk toezicht wanneer er een afhankelijkheid jegens de overheid is die gelijkwaardig is aan de situatie dat de activiteiten in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd of de leden van de organen van de instelling in hoofdzaak door de overheid worden aangewezen. Die afhankelijkheid dient betrekking te hebben op de beïnvloeding door de overheid van beslissingen op het gebied van overheidsopdrachten. Daarnaast is door het Hof in zaak C-373/00 (Adolf Truley) overwogen dat er geen sprake is van een dergelijk toezicht bij een loutere controle achteraf.

Het kabinet is van mening dat de regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen ten aanzien van het toezicht op toegelaten instellingen, niet maken dat er sprake is van het beschreven toezicht in de zin van de aanbestedingsregels. Ten aanzien van twee potentieel ingrijpende toezichtsbevoegdheden, te weten het geven van een aanwijzing door de Minister van BZK (artikel 61c, eerste lid (oud: 54)) of de autoriteit (artikel 61c, tweede lid (oud: 47, eerste lid, onderdeel e)) en het bepalen dat slechts handelingen kunnen worden verricht met toestemming van anderen (artikel 61f (oud: 57)), geldt dat deze bevoegdheden slechts kunnen worden aangewend in het belang van de volkshuisvesting. De anderen, bedoeld in artikel 61f, zijn overigens in principe niet de autoriteit, de gemeente of genoemde minister. Hierdoor is het niet goed denkbaar dat met gebruikmaking van deze bevoegdheden een toegelaten instelling door de overheid verplicht of verboden wordt om een bepaalde aanbestedingskeuze te maken. De toezichtsbevoegdheden hebben voorts een overwegend repressief karakter: deze worden slechts aangewend als er zich een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan of zich dreigt voor te doen. In de regel zullen toegelaten instellingen, voorafgaand aan het gebruik van de bevoegdheden, ook eerst op een meer informele manier worden aangesproken. Naar het oordeel van het kabinet zijn toegelaten instellingen dan ook niet aan te merken als publiekrechtelijke instellingen en dus niet als aanbestedende diensten.

Overigens wijkt de situatie waarin het Hof van Justitie in de genoemde zaak-Commissie/Frankrijk oordeelde dat de Franse vennootschappen wel zijn aan te merken als publiekrechtelijke instelling, op een aantal essentiële punten af van het stelsel van toezicht zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen. Als een verschil geldt onder meer dat in de Franse situatie de technische kenmerken en de kostprijs van de sociale woningen bij administratief besluit werden vastgesteld. Verder verbond de Franse regelgeving gevolgen aan het beheren en bouwen van minder woningen dan de specifieke aantallen die in de regelgeving waren vastgelegd. Daarnaast komen, in tegenstelling tot de Franse situatie, met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om een toegelaten instelling te ontbinden en onder bewind te stellen niet toe aan de minister (of de autoriteit), maar aan de rechtbank. Dit maakt dat het toezicht op toegelaten instellingen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel ook niet overeenkomt met alle omstandigheden zoals die door het Hof van Justitie relevant werden geacht in de zaak Commissie/Frankrijk.

Paragraaf 7.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

13. Algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten en gedragsregels

Het kabinet houdt vast aan de beoogde regeling voor algemeenverbindendverklaring. Het wetsvoorstel bevat (de basis voor) die wettelijke maatregelen die naar zijn oordeel noodzakelijk zijn om een maatschappelijk gestuurde inzet en het behoud van het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen te kunnen waarborgen. Daar waar de sector van toegelaten instellingen in staat blijkt tot zelfregulering, is terughoudendheid met regelgeving op haar plaats. Dat is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht door de mogelijkheid te openen om bepalingen bij of krachtens de Woningwet buiten toepassing te verklaren indien en zolang die sector daarin zelf toereikend voorziet. Daarnaast kan die sector uiteraard voorzien in zaken die niet behoren tot de noodzakelijke elementen van een wettelijke regeling en daarop dus een aanvulling vormen.

Het kabinet meent dat de ontwikkeling en inzet van eigen instrumentarium aansluit op de verantwoordelijkheid die de sector draagt voor een afdoende realisatie van de woonopgaven. Voor de sector heeft zelfregulering als voordeel dat vormgeving, uitvoering en handhaving van die instrumenten effectief en efficiënt kunnen aansluiten bij de eigen bedrijfsvoering. Daardoor kunnen deze naar verwachting bovendien rekenen op een groter draagvlak en daarmee ook op een grotere bereidheid tot naleving bij toegelaten instellingen. Idealiter wordt een dergelijk eigen instrumentarium door het collectief van de toegelaten instellingen onderschreven en nageleefd.

Het kabinet wil de zelfregulering waar nodig via algemeenverbindendverklaring ondersteunen, omdat het zich realiseert dat niet op voorhand is uit te sluiten dat er toegelaten instellingen zijn die zich aan de in de sector vastgelegde afspraken en gedragsregels zullen willen onttrekken. Dit kan de wijze waarop en de mate waarin de sector aan de maatschappelijke opgaven invulling kan geven negatief beïnvloeden.

Een belangrijke overweging om te opteren voor algemeenverbindendverklaring en niet voor een andere wijze van regelgeving, zoals de door de Raad gesuggereerde aanwijzing van overeenkomsten of gedragsregels door middel van een algemene maatregel van bestuur, is voorts dat bij algemeenverbindendverklaring interventie van de overheid bij de naleving en handhaving achterwege kan blijven. Betrokken partijen, in dit geval de toegelaten instellingen, moeten zelf zorgdragen voor de uitvoering, naleving en handhaving van de onderliggende overeenkomsten of gedragsregels. Dat maakt geen onderdeel uit van het reguliere toezicht van rijkswege op de toegelaten instellingen. Tenzij bij de desbetreffende overeenkomst anders is geregeld, moeten geschillen over de uitvoering van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst (al dan niet nadat eerst een traject van mediation en/of arbitrage is doorlopen) aan de civiele rechter worden voorgelegd.

Juist een stelsel waarbij de overheidsinterventie niet wordt uitgebreid naar verbindend verklaarde gedragscodes, maar verbindend verklaarde gedragscodes die interventie inperken, sluit logisch aan bij een keuze voor privaatrechtelijke handhaving. Met de Raad ben ik dan ook bij nader inzien van oordeel dat bestuursrechtelijke handhaving naar aanleiding van niet-nakoming van algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten en gedragscodes niet op haar plaats is. Artikel 105, eerste lid, is met het oog daarop gewijzigd.

De memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met het bovenstaande.

14. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

a. Delegatiegrondslagen

Ik heb het wetsvoorstel nogmaals gezien op de aard en het aantal van de daarin opgenomen delegatiebepalingen, en dat aspect ook betrokken bij het analyseren van het wetsvoorstel in het licht van het coalitieakkoord van het huidige kabinet, op welke analyse ik in punt 1 van dit nader rapport ben ingegaan. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen en aanpassingen.

Het aantal delegatiebepalingen is sterk gereduceerd. De delegatiebepalingen die waren opgenomen in de artikelen 23 (artikel II oud; 3 in getal), 25, zevende lid (artikel II oud), 26, tweede lid (artikel II oud), 28, eerste lid, onderdelen a en b, en derde lid (artikel II oud; wat betreft de delegatiebepaling in het derde lid is het mogelijke aantal bij de aldaar genoemde algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen teruggebracht van drie naar één), 30, elfde lid (artikel II oud), 33, tweede lid (artikel II oud), 34, vierde lid (oud), voor zover die het verzoek zelf betreft, 40, zesde lid (oud), 42, vierde en vijfde lid (oud), 44, derde lid (oud), 45 (oud), voor zover het de onderdelen d en e betreft, 47, eerste lid, onderdeel e (oud), en 53, tweede lid (oud) keren niet terug in het wetsvoorstel als thans aan U voorgelegd.

Met betrekking tot de delegatiebepalingen die waren opgenomen in de artikelen 19, eerste lid, en 45, aanhef en onderdeel a, heb ik vastgesteld dat deze te algemeen waren geformuleerd, en dat was voorzien daarin enkele zaken te regelen waarvan regeling in de wet op zijn plaats is. Het gaat om het betrekken van gemeenten, de autoriteit en de in het belang van huurders werkzame organisaties bij besluiten omtrent een toelating (artikel 19) respectievelijk een fusie (artikel 45). Dit aspect was in verband met de uitbreiding van het werkgebied (artikel 34 (thans 41)) en het komen tot prestatieafspraken (artikel 36 (thans 43)) al onderwerp van regeling in het wetsvoorstel. Ook de verzoeken om toelating en goedkeuring van een voorgenomen fusie waren niet voldoende in het wetsvoorstel zelf geregeld.

Artikel 19, dat de toelating regelt, is als volgt gewijzigd. De laatste twee zinnen van het eerste lid zijn vervallen. In de plaats daarvan is een zin aan dat lid toegevoegd, die bepaalt wat het verzoek om toelating in elk geval moet bevatten. Voorts is een tweede lid ingevoegd, waarin een regeling over het bij de toelating betrekken van de belanghebbende gemeenten en de autoriteit is opgenomen. In een nieuw zesde lid is een delegatiebepaling opgenomen, die beperkt is tot het bij algemene maatregel van bestuur kunnen geven van uitvoeringstechnische voorschriften.

Er is een nieuw artikel 53 over fusies ingevoegd, waarin de hoofdlijnen van het beleid ter zake zijn geregeld. Ook dat artikel bevat in het vierde lid nog een delegatiebepaling, maar deze is beperkt is tot het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen geven van uitvoeringstechnische voorschriften.

Met betrekking tot de overige delegatiebepalingen in het wetsvoorstel heb ik vastgesteld dat de daarin voorziene voorschriften alle van overwegend financieel-technische dan wel uitvoeringstechnische aard zullen zijn. Zij bevatten geen wezenlijke keuzes waarvan vastlegging in de wet noodzakelijk is. Een kenmerk van dergelijke voorschriften is voorts dat zij aan een dermate frequente wijziging onderhevig kunnen zijn, dat opneming daarvan in een formele wet ook om die reden bezwaarlijk is. Ik merk over deze bepalingen nog het volgende op. De artikelsgewijze toelichting op de delegatiebepalingen, opgenomen in de artikelen 42 (oud: 35), tweede lid, en 56, aanhef en onderdeel b (oud: 45, aanhef en onderdeel c), is aangevuld. De drie delegatiebepalingen, opgenomen in de artikelen 47, tweede lid, 49, derde lid, en 50, eerste lid, zijn nieuw ten opzichte van het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd. Zij houden alle verband met de verdere ontwikkeling van de bepalingen in het wetsvoorstel over staatssteun, waarop ik in punt 1, onderdeel b, van dit nader rapport ben ingegaan. Ook de delegatiebepaling, opgenomen in artikel 40, tweede lid, is nieuw. Daarop ben ik onder punt 4.2 van dit nader rapport ingegaan. De nieuwe delegatiebepaling in artikel 44 (oud: 37), vierde lid, kon naast de delegatiebepaling in artikel 38 (oud artikel II: 33g), derde lid, niet worden gemist. Voor al deze toegevoegde delegatiebepalingen geldt dat ook zij voorzien in het vaststellen van voorschriften van overwegend financieel-technische dan wel uitvoeringstechnische aard.

b. Voorhangprocedure

Het advies van de Raad van State heeft mij geen aanleiding gegeven om de voorhangprocedure uit het wetsvoorstel te schrappen. Het aantal onderwerpen dat voor regeling bij algemene maatregel van bestuur in aanmerking komt, is slechts op het oog uitgebreid. Weliswaar is er sprake van een groter aantal delegatiebepalingen dan thans in de Woningwet, maar deze zijn tevens alle toegespitst op bepaalde deelaspecten. Het huidige artikel 70c, tweede lid, van die wet bevat een delegatiebepaling die het aantal bij algemene maatregel te regelen onderwerpen niet begrenst. In wezen is er dus, vergeleken met de huidige situatie, in het wetsvoorstel sprake van een inperking en precisering van dat aantal onderwerpen.

Het accent in de algemene maatregel(en) van bestuur zal weliswaar sterk komen te liggen op zaken van financiële en uitvoeringstechnische aard, zoals uit punt 14 van dit nader rapport moge blijken, maar dat betekent niet dat die maatregelen op voorhand van politiek belang zullen zijn ontbloot, althans niet naar de thans gangbare opvattingen van met name de Tweede Kamer der Staten-Generaal op dat punt.

15. Evaluatie

Het advies van de Raad is gevolgd. In artikel XXI (oud: XII), eerste lid, is de evaluatietermijn verlengd naar vier jaar.

16. Advisering

Op 12 juni 2009 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te kennen gegeven dat zij de toekomstvisie van de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie op het corporatiebestel op hoofdlijnen steunt, en dat daarin veel van de voorstellen van de VNG zelf en de overlegverbanden van de vier grote steden en de 27 grootste gemeenten zijn overgenomen. Met betrekking tot de relatie tussen gemeenten en toegelaten instellingen is die toekomstvisie ongewijzigd neergelegd in het wetsvoorstel als aan de Raad van State voorgelegd, en vervolgens niet gewijzigd in het thans aan U voorgelegde wetsvoorstel. Ik moge verwijzen naar punt 9 van dit nader rapport.

De VNG heeft geen formeel advies uitgebracht over het wetsvoorstel, omdat de tijd die zij daarvoor indertijd heeft gekregen te kort vond om zelfs maar op hoofdlijnen te adviseren. Die tijd was inderdaad aanzienlijk korter dan de twee maanden waarvan in de Code interbestuurlijke verhoudingen wordt uitgegaan.

Aan het slot van paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is ingegaan op de wijze waarop de VNG bij de beleidsvorming die heeft geleid tot het wetsvoorstel is betrokken.

17. Redactionele kanttekeningen

- De verwijzingen naar bepalingen van het Verdrag van de Europese Gemeenschappen zijn omgezet in verwijzingen naar bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- De woorden "op het verzoek" in artikel 20, derde lid, en "op een verzoek" in artikel 20, vierde lid, zijn geschrapt.
- Artikel 21, derde lid, is vervallen (zie punt 1, onderdeel a, van dit nader rapport), zodat de door de Raad aanbevolen redactionele aanpassing niet meer opportuun is.
- Het begrip "van ingrijpende betekenis" is niet gedefinieerd. Het is op voorhand lastig aan te geven welke categorieën investeringen daaronder vallen. Toepassing van dit begrip in de praktijk zal naar mijn verwachting uitwijzen om welke investeringen het precies gaat. De bepaling behoort verder tot de onderwerpen die zich goed lenen voor het opnemen in een gedragscode van bijvoorbeeld Aedes koepel van woningcorporaties. Het is de bedoeling dat bij een algemeenverbindendverklaring van een dergelijke code onder meer artikel 26 buiten werking kan worden gesteld. Verwezen zij naar punt 13 van dit nader rapport.
- Ook het begrip "feitelijk werkzaam" is niet gedefinieerd. Het is naar mijn oordeel voldoende duidelijk wat daarmee in het wetsvoorstel wordt bedoeld. Het heeft daarin dezelfde betekenis als de betekenis die het in het normale spraakgebruik heeft.
- Inderdaad dienen bestaande situaties te zijn uitgesloten van de verplichting verklaringen van geen bezwaar aan te vragen. Dat blijkt naar mijn oordeel voldoende uit artikel 41 (oud: 34), eerste lid, door het gebruik van de term "voornemens is". In bestaande situaties is geen sprake meer van een voornemen. In de toelichting op artikel 41 is dit verduidelijkt.

- Artikel 58 (oud: 47), eerste lid, is, naast de aanpassing als gevolg van het gestelde onder punt 7 van dit nader rapport, ook naar aanleiding van de kanttekening aangepast. Onderdeel a is zodanig in de aanhef verwerkt, dat geen sprake meer is van het dubbel regelen van taken of bevoegdheden. Onderdeel d is vervallen, omdat de daarin neergelegde bevoegdheid bij nader inzien geen afzonderlijke regeling behoefde. Onderdeel e is verplaatst naar artikel 61d, zodat alle algemene bepalingen over de aanwijzing in één artikel zijn geregeld. In artikel 58, eerste lid, is zodoende alleen nog sprake van taken en verplichtingen.
- Artikel 59 (oud: 48), eerste lid, is zodanig geredigeerd, dat het dubbel regelen van de opdracht aan de Minister van BZK om beleidsregels vast te stellen, wordt vermeden. In de bepaling is blijven staan dat die beleidsregels niet meer dan kaderstellend mogen zijn. De wijziging in artikel III, derde lid, vloeit logisch daaruit voort. Ook in de artikelen 60, derde lid, en 61b, derde lid, zijn enkele doublures met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgeheven.
- In artikel 59 (oud: 48), tweede lid, is de term "uitvoeringsregels" vervangen door "nadere beleidsregels". Het woord "nadere" is toegevoegd om deze beleidsregels duidelijk te onderscheiden van de beleidsregels, bedoeld in artikel 59 (oud: 48), eerste lid.
- In artikel 61r (oud: 61h), eerste lid, is de bevoegdheid van de Minister van BZK opgenomen om gedragsregels, opgesteld door een belangenorganisatie, algemeen verbindend te verklaren.
- In artikel 105, derde (oud: tweede) lid, is de door de Raad aanbevolen wijziging doorgevoerd.

18. Overige wijzigingen

- In artikel 27 zijn twee nieuwe leden ingevoegd, die betrekking hebben op het toetsen van voornemens tot verkoop van woonegelegenheden aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, en het kunnen inschakelen van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. De daarop betrekking hebbende passage in paragraaf 12 van het algemeen deel van de memorie van toelichting vond ten onrechte geen grond in het wetsvoorstel.
- In het nieuwe artikel 31, tweede lid, is geregeld dat artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is op commissarissen van toegelaten instellingen. Dat betekent dat elke commissaris jegens de toegelaten instelling hoofdelijk aansprakelijk is bij een onbehoorlijke taakvervulling door hem en een of meer andere commissarissen. Deze toevoeging past logisch in het geheel van maatregelen in het wetsvoorstel ter versterking van het interne toezicht.

Ten slotte zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in redactioneel en technisch opzicht gewijzigd. Ik noem in dit verband de andere opzet van artikel 1, eerste lid, waardoor de vele begripsbepalingen in dat artikellid in alfabetische volgorde zijn komen te staan, zonder lettering. In verband daarmee zijn de artikelen IV, VIII, X, XII en XX aan het wetsvoorstel toegevoegd. Het betreft hier uitsluitend aanpassingen van verwijzingen in andere wetten naar artikel 1, eerste lid, van de Woningwet.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,