

Vergaderjaar 1998–1999

**26 326**

## **Wijziging van de Woningwet (verbetering van het toezicht op woningcorporaties en aanpassing van de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting aan de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **HOOFDSTUK 1 INLEIDING**

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Woningwet.

In de eerste plaats wordt voorgesteld de bepalingen over de instellingen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn, hierna: de toegelaten instellingen, te wijzigen. Met deze wijzigingen wordt beoogd dat het Rijk meer maatregelen dan voorheen kan nemen in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen die de op hen van toepassing zijnde regels niet naleven.

In de tweede plaats wordt voorgesteld aan de taken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting taken toe te voegen in het kader van het toezicht op de toegelaten instellingen, en de wettelijke bepalingen over dat fonds in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen in de Woningwet in verband met het toezicht uiteengezet. Achtereenvolgens komen aan de orde de voorgeschiedenis van die wijzigingen (paragraaf 2.1), de motieven voor toezicht (paragraaf 2.2), de nieuwe vormgeving van het toezicht op de toegelaten instellingen (paragraaf 2.3) en de uitbreiding van het sanctie-instrumentarium (paragraaf 2.4). Hoofdstuk 3 gaat in op de nieuwe toezichtstaken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Hoofdstuk 4 beschrijft de financiële en bestuurlijke aspecten. Deel II van deze memorie van toelichting bevat de artikelsgewijze toelichting. Daarin wordt mede ingegaan op de voorgestelde wijzigingen in de Woningwet die uit de genoemde wijzigingen voortvloeien, en op een enkele voorgestelde wijziging in die wet die los staat van de genoemde wijzigingen.

## **HOOFDSTUK 2 DE WIJZIGINGEN IN VERBAND MET HET TOEZICHT EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM**

### **2.1 Voorgeschiedenis**

In artikel 70, zevende lid, van de Woningwet is bepaald dat de toegelaten instellingen onder toezicht van het Rijk staan. Ingevolge de derde zin van dat artikellid, die op 1 januari 1994 in werking is getreden, kunnen evenwel bij algemene maatregel van bestuur taken op het gebied van het toezicht aan gemeenten worden opgedragen.

Met ingang van genoemde datum is een aantal daartoe strekkende bepalingen van het Besluit beheer sociale-huursector in werking getreden. Die bepalingen hielden in de eerste plaats in dat de gemeente als eerste diende te signaleren dat de toegelaten instelling haar taken niet of in onvoldoende mate vervulde of haar verplichtingen niet of onvoldoende nakwam. Voorts kreeg de gemeente het voortouw bij beslissingen over de uitvoering van de zogenoemde besluiten van aanmerkelijk belang. Het Rijk besliste slechts over de uitvoering daarvan als de gemeente de uitvoering ongewenst achtte en dat aan het Rijk meldde.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de Stichting Woningbeheer Limburg (kamerstukken II 1995/96, 24 339, nrs. 13 en 14) is naar voren gekomen dat het hiervoor omschreven toezichts- en verantwoordings-systeem niet in alle opzichten bevredigend functioneert. Gebleken is dat het voor de gemeenten lastig is om de eigen taak en de eigen verantwoordelijkheid voor het lokale volkshuisvestingsbeleid te combineren met de uitoefening van de hen op grond van het Besluit beheer sociale-huursector opgedragen toezichtstaken. Het besef is daarom gegroeid dat een nieuwe vormgeving van het toezicht op de toegelaten instellingen noodzakelijk is. Verder is naar voren gekomen dat het huidige sanctie-instrumentarium het Rijk onvoldoende mogelijkheden biedt voor een in alle gevallen adequate interventie.

Bij brief van 7 april 1997 (kamerstukken II 1996/97, 24 508, nr. 22) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de wijze waarop het toezicht op de toegelaten instellingen vorm zou kunnen worden gegeven. In de geschetste vormgeving komt de rol die de gemeente in het kader van het toezicht heeft, volledig te vervallen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht zal voortaan weer geheel bij het Rijk liggen. Wel wordt aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting een taak opgedragen op het gebied van het toezicht, welke taak de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen zal betreffen. In de genoemde brief zijn ook voorstellen gedaan om het sanctie-instrumentarium uit te breiden, zodat in alle situaties kan worden ingegrepen naar gelang de aard van de geconstateerde tekortkomingen en onrechtmatigheden.

Om de in de eerdergenoemde brief neergelegde voornemens ten aanzien van de nieuwe vormgeving van het toezichtssysteem en de uitbreiding van het sanctie-instrumentarium volledig uit te voeren, is wijziging van de Woningwet nodig. Dit wetsvoorstel beoogt hierin te voorzien.

Omdat het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting een zelfstandig bestuursorgaan is, dient de regeling in de Woningwet met betrekking tot dit fonds in overeenstemming te worden gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op de zelfstandige bestuursorganen. Ook hierin beoogt dit wetsvoorstel te voorzien.

## **2.2 Motieven voor toezicht**

Op grond van artikel 70, eerste lid, van de Woningwet, dienen de toegelaten instellingen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn. Naast het beheer van twee en een half miljoen mede met gemeenschapsgeld gerealiseerde huurwoningen hebben zij de publieke taak om te zorgen voor voldoende huisvesting voor personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden op huisvesting in de sociale-huursector zijn aangewezen. De opdracht tot zorg voor voldoende huisvesting die artikel 22, tweede lid, van de Grondwet aan de overheid geeft wordt dus mede door de toegelaten instellingen ten uitvoer gebracht. Het functioneren van de toegelaten instellingen is dan ook onlosmakelijk verbonden met het algemene belang van de volkshuisvesting. Het is de taak van het Rijk om erop toe te zien dat de toegelaten instellingen actief aan het bevorderen van het volkshuisvestingsbelang blijven werken, zij zich niet buiten de grenzen van de volkshuisvestingstaak begeven en zich onthouden van activiteiten die het volkshuisvestingsbelang niet dienen. Kortom, het Rijk zal door middel van toezicht op de toegelaten instellingen zo veel mogelijk moeten garanderen dat zij zich inzetten voor de sociale taak waar zij voor staan en daarbij binnen het gegeven wettelijk kader opereren.

Binnen het algemene belang van de volkshuisvesting is het specifieke belang van de financiële continuïteit van de toegelaten instellingen zeer zwaarwegend. Het mede via publieke middelen voor het doel van de volkshuisvesting bijeengebrachte kapitaal waarmee de toegelaten instellingen werken dient voor dat doel bestemd te blijven. Er dient zekerheid over te bestaan dat de toegelaten instellingen, opdat zij actief aan het bevorderen van het volkshuisvestingsbelang kunnen blijven werken, zich onthouden van activiteiten die de financiële continuïteit in gevaar brengen. Met dergelijke activiteiten is het volkshuisvestingsbelang niet gediend. Het is van wezenlijk belang dat de financiële continuïteit van de individuele toegelaten instelling en van de sociale-huursector als geheel gewaarborgd is en blijft. Het Rijk dient door middel van het toezicht op de toegelaten instellingen derhalve ook te bevorderen dat zij, met het oog op de financiële continuïteit, een goed financieel beleid en beheer voeren ten aanzien van het hen ter beschikking staande kapitaal.

## **2.3 De nieuwe vormgeving van het toezicht op de toegelaten instellingen**

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen in de vormgeving van het toezicht op de toegelaten instellingen voorgesteld. Het stelsel zou er bij invoering daarvan als volgt uit komen te zien.

De toezichtstaak ligt in beginsel volledig bij het Rijk. Voor de gemeente is geen rol meer weggelegd.

De Woningwet opent in het nieuwe stelsel de mogelijkheid om toezichtstaken toe te bedelen aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is aangegeven is het van wezenlijk belang dat de financiële continuïteit van de toegelaten instellingen en van de sociale-huursector als geheel gewaarborgd is. Een professioneel en onafhankelijk oordeel over de financiële positie van de toegelaten instellingen door een onafhankelijk en deskundig orgaan kan daarbij niet worden gemist. Daarmee wordt ook zeker gesteld dat financiële problemen bij de toegelaten instellingen in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd. Dit is de belangrijkste reden om deze specifieke toezichtstaak aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting op te dragen. In paragraaf 3.2 wordt hier dieper op ingegaan.

## 2.4 Uitbreiding van het sanctie-instrumentarium

### 2.4.1 Algemeen

Met de in het wetsvoorstel voorgestelde nieuwe bevoegdheden voor het Rijk, in casu de dwangsombevoegdheid en de bevoegdheid de rechtbank te verzoeken een bewindvoerder bij een toegelaten instelling aan te stellen, wordt aan het bestaande sanctie-instrumentarium een zodanige uitbreiding gegeven, dat het Rijk voldoende gedifferentieerde mogelijkheden worden geboden om bij onrechtmatige handelingen en nalatigheden van toegelaten instellingen proportionele maatregelen te treffen waar dat noodzakelijk is.

### 2.4.2 Dwangsombevoegdheid

Het Rijk heeft op grond van het Besluit beheer sociale-huursector de bevoegdheid om aan toegelaten instellingen een aanwijzing te geven. Bij die aanwijzing geldt als formeel vereiste dat daarin de gevolgen van het niet voldoen daaraan steeds moeten worden aangegeven. Op grond van het Besluit beheer sociale-huursector kunnen die gevolgen alleen bestaan uit het aanstellen van een toezichthouder en, als ultimum remedium, uit de intrekking van de toelating. Een aanwijzing met daaraan gekoppeld een van de vorengenoemde sancties staat in lang niet alle gevallen in een juiste verhouding tot de ernst van de situatie die de aanwijzing beoogt te corrigeren. Dit betekent in de praktijk dat een aanwijzing alleen zin heeft in gevallen dat het belang van de volkshuisvesting ernstig wordt geschaad en, indien intrekking van de toelating in het vooruitzicht wordt gesteld als niet aan de aanwijzing wordt voldaan, alleen in die situaties dat een toekomstige intrekking van de toelating niet wordt uitgesloten.

Om aan dit bezwaar tegemoet te komen is in het wetsvoorstel de bevoegdheid voor het Rijk opgenomen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan een toegelaten instelling als sanctie op het niet of onvoldoende nakomen van haar wettelijke verplichtingen, op het verrichten van verboden activiteiten en op het niet of niet tijdig voldoen aan een aanwijzing.

Blijkens artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een bestuursorgaan bevoegd een last onder dwangsom op te leggen indien dat bestuursorgaan bevoegd is bestuursdwang toe te passen. Dit betekent dat, als de Woningwet de mogelijkheid zou hebben bevat dat het Rijk tegen een toegelaten instelling bestuursdwang toepast, het Rijk nu al bevoegd zou zijn aan een toegelaten instelling een last onder dwangsom op te leggen. De Woningwet kent die mogelijkheid echter niet. Er had voor kunnen worden gekozen om die mogelijkheid in de Woningwet vast te leggen, waardoor gezien het voorgaande ook – impliciet – de dwangsombevoegdheid zou zijn ingevoerd, maar daar is van afgezien. In de praktijk bestaat geen behoefte aan de bevoegdheid om door middel van bestuursdwang tegen een toegelaten instelling op te treden. Immers, veelal zal, ingeval een toegelaten instelling wordt aangesproken, deze toegelaten instelling een rechtshandeling moeten nalaten of terugdraaien, dan wel een beleidswijziging moeten realiseren, hetgeen niet een doel is dat via (de sanctie van) bestuursdwang kan worden gerealiseerd.

Het is echter ook mogelijk een dwangsombevoegdheid in een wet op te nemen zonder dat deze aan een bestuursdwangbevoegdheid gekoppeld is. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (blz. 162) is indertijd aangegeven dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen ook op die manier vorm kan worden gegeven. In het wetsvoorstel is voor deze weg gekozen. Een dwangsombevoegdheid zonder koppeling aan bestuursdwang is voor het Rijk een geschikter en geëigender sanctie in het kader

van het toezicht op de toegelaten instellingen dan een bestuursdwangbevoegdheid waaruit de dwangsombevoegdheid impliciet voortvloeit.

Het Rijk zou hiermee de beschikking krijgen over een handhavingmiddel dat snel, slagvaardig en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel kan worden ingezet. De effectiviteit van het middel kan worden geoptimaliseerd door de keuze van de hoogte van de dwangsom. In dit verband wordt enerzijds verwezen naar artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang. Anderzijds zal de hoogte van de dwangsom ook moeten worden afgestemd op het beoogde effect ervan als dwangmiddel. De last onder dwangsom wordt gebruikt om een toegelaten instelling die haar wettelijke verplichtingen niet nakomt tot naleving van die verplichtingen te bewegen, dan wel haar te dwingen geen activiteiten te verrichten die niet zijn toegestaan.

Naar de strekking van artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht komen de verbeurde dwangsommen toe aan de Staat. Om de verbeurde gelden aan de volkshuisvesting ten goede te laten komen wordt voorgesteld te bepalen dat de Staat verplicht is deze gelden in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting te storten.

#### *2.4.3 Bewindvoerder*

In paragraaf 2.4.2 is aangegeven dat het Rijk de bevoegdheid heeft een toezichthouder aan te stellen. Tijdens de discussie met de Tweede Kamer over het in paragraaf 2.1 genoemde rapport van de parlementaire onderzoekscommissie over de Stichting Woningbeheer Limburg is de vraag gerezen of het Rijk in zijn hoedanigheid van toezichthouder niet de bevoegdheid zou moeten hebben tot het aanstellen van een bewindvoerder die tijdelijk de bevoegdheden van het bestuur van een toegelaten instelling overneemt. Hierbij had men op het oog de gevallen dat een toegelaten instelling niet meer aan zijn financiële verplichtingen dreigt te kunnen voldoen, dan wel zodanig in strijd met de wettelijke verplichtingen handelt dat ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting, waaronder aan dat van de huurders, dreigt, en er geen tekenen zijn dat in de betrokken situaties verbetering zal komen. Een bewindvoerder zou in de bedoelde situaties orde op zaken moeten stellen.

In het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in opnemings van de bevoegdheid voor het Rijk om de rechtbank te verzoeken een toegelaten instelling onder bewind te stellen. Het bewind is een zeer ingrijpende maatregel, omdat de bewindvoerders volledig in alle bevoegdheden van de organen van de toegelaten instelling kunnen treden. Het spreekt voor zich dat tot een dergelijke maatregel slechts in uitzonderlijke gevallen wordt overgegaan, uiteraard nadat andere middelen tot beïnvloeding van het beleid van een toegelaten instelling hebben gefaald. Het spreekt verder voor zich dat, wanneer tot een dergelijke maatregel wordt overgegaan, het bewind niet langer duurt dan noodzakelijk is om de situatie te bereiken dat het belang van de volkshuisvesting niet meer in gevaar is en op korte termijn niet in gevaar zal komen.

De bedoeling van de voorgestelde regeling van het bewind is, dat zodanig orde op zaken wordt gesteld dat het belang van de volkshuisvesting niet meer in gevaar is en op korte termijn niet in gevaar zal komen. Tot de maatregelen die de bewindvoerder met het oog daarop kan nemen, kan in voorkomende gevallen behoren dat bepaalde activiteiten van de toegelaten instelling, die het belang van de volkshuisvesting ernstig schaden of kunnen schaden, tijdelijk of blijvend worden beëindigd. Hierbij moet worden gedacht aan activiteiten die hetzij aanzienlijke negatieve financiële

gevolgen hebben of kunnen hebben waardoor de financiële continuïteit van de betrokken toegelaten instelling in gevaar is of kan worden gebracht, hetzij zodanig in strijd zijn met de wet, dat daardoor ernstige schade voor de volkshuisvesting ontstaat of dreigt te ontstaan.

## **HOOFDSTUK 3 HET CENTRAAL FONDS VOOR DE VOLKSHUISVESTING**

### **3.1 Algemeen**

In het huidige artikel 71 van de Woningwet is de mogelijkheid geopend bij algemene maatregel van bestuur een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in te stellen. Bij het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is daaraan uitvoering gegeven. Ingevolge genoemd artikel van de Woningwet is het fonds een rechtspersoon aan welke de bestuurstaak is opgedragen uit zijn middelen bijdragen te verstrekken aan toegelaten instellingen. In het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is deze taak uitgewerkt in de vorm van het verlenen van saneringsbijdragen aan individuele toegelaten instellingen die in financiële problemen verkeren. Het fonds wordt vrijwel uitsluitend gevoed met bijdragen van de toegelaten instellingen, waarmee de sociale-huursector via het fonds in staat wordt gesteld zichzelf financieel gezond te houden. Het fonds heeft als hoofdkenmerk dat het een fonds is voor de toegelaten instellingen. Het fonds is in de uitoefening van zijn taken niet ondergeschikt aan het Rijk en is als zodanig als een zelfstandig bestuursorgaan aan te merken. Deze systematiek is een wezenlijk element van de verzelfstandiging van de sociale-huursector. Hierop wordt door het wetsvoorstel voortgeborduurd waar het gaat om het kunnen toebedelen van taken aan het fonds op het gebied van het financiële toezicht op toegelaten instellingen. Een status van het fonds als dienst of agentschap van de rijksoverheid past niet bij het bestaande en beoogde takenpakket van het fonds en bij de verzelfstandiging van de sociale-huursector. Er wordt dan ook niet voorgesteld om in dat opzicht de positie van het fonds te wijzigen.

### **3.2 Financieel toezicht op de toegelaten instellingen**

Zoals eerder is aangegeven is een van de doelstellingen van het wetsvoorstel het toezicht op de toegelaten instelling een nieuwe vorm te geven. Het voornemen om het gemeentelijke toezicht op de toegelaten instellingen te laten vervallen, betekent dat deze taak in beginsel volledig bij het Rijk komt te liggen. Het verdient echter de voorkeur de informatieverzameling en de oordeelsvorming over het financieel beheer en beleid van de toegelaten instellingen te laten plaatsvinden door een onafhankelijk en deskundig orgaan. Naast meer efficiency biedt inschakeling van een onafhankelijk orgaan een betere garantie voor een objectieve gegevensverwerking en oordeelsvorming. Indien de informatieverzameling, de oordeelsvorming en de interventiebevoegdheid in één hand zijn, bestaat het risico dat opportuniteitsoverwegingen een rol spelen bij de beslissing omtrent ingrijpen. Het ligt voor de hand om die specifieke toezichtstaak aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting op te dragen. Het fonds is bij uitstek geschikt voor het behartigen van die taak. Immers, het fonds beschikt reeds over de voor de uitoefening van die taak benodigde specifieke technische deskundigheid en expertise op het punt van de beoordeling van de financiële continuïteit van toegelaten instellingen. Verder sluit de beoogde nieuwe taak goed aan bij de huidige taak van het fonds, te weten het aan toegelaten instellingen die in financiële problemen verkeren weer een gezond toekomstperspectief bieden door geldelijke steun te verlenen

in de vorm van een saneringsbijdrage. Bij deze keuze heeft een rol gespeeld dat het fonds een reeds bestaand orgaan is. Het in het leven roepen van een nieuw orgaan zou heel wat voeten in de aarde hebben om de voor de bedoelde taak benodigde deskundigheid en expertise bijeen te brengen. Bij deze keuze heeft ook een rol gespeeld dat de toegelaten instellingen verzekerd zijn van een professioneel oordeel over hun financiële positie en van de sector als geheel door een hen vertrouwde instelling.

Het wetsvoorstel voorziet in het toekennen aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting van taken inzake het toezicht op de toegelaten instellingen, welk toezicht de financiële aspecten van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen betreft. Daartoe behoort het aan het Rijk verschaffen van inzicht in de financiële situatie van de toegelaten instellingen gezamenlijk. Het wetsvoorstel voorziet er verder in dat de precieze aanduiding van de toezichtstaken van het fonds aan regeling in een algemene maatregel van bestuur, in casu het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, wordt overgelaten. Een zo doelmatig mogelijke toedeling van en schakeling tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zal daarbij het uitgangspunt zijn.

Het voorstel om het fonds een taak op te dragen op het gebied van het financieel toezicht op de toegelaten instellingen doet niet af aan de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het gehele toezicht. Voor de uitoefening van deze verantwoordelijkheid kan het nodig zijn om in voorkomende gevallen niet alleen af te gaan op het oordeel van het fonds, maar nader onderzoek te doen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het Rijk gegronde redenen heeft de juistheid van het oordeel van het fonds in twijfel te trekken. Dan kan het Rijk het fonds om nadere informatie vragen, dan wel bij de betrokken toegelaten instelling(en) informatie inwinnen. Wel wordt voorgesteld om in bepaalde gevallen mogelijk te maken dat het fonds maatregelen jegens een toegelaten instelling neemt. Gedacht wordt hierbij aan de situatie dat de toegelaten instelling nalaat haar jaarstukken, dan wel de gegevens die het fonds voor de uitoefening van nieuwe taken op het gebied van het financiële toezicht nodig heeft, aan het fonds te doen toekomen.

De bevoegdheden tot interventie blijven voor het overige voorbehouden aan het Rijk. Indien het oordeel van het fonds aanleiding is een sanctie te overwegen, vereist de zorgvuldigheid dat het Rijk, alvorens hiertoe een besluit te nemen, zo veel mogelijk op de hoogte is. Ook dan moet het Rijk alle relevante informatie inwinnen.

Ook in situaties waarin het fonds niet naar behoren functioneert, kan informatievergaring en oordeelsvorming door het Rijk noodzakelijk blijken.

### **3.3 Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen**

Gezien zijn publieke taak en het feit dat het hiërarchisch niet ondergeschikt is aan het Rijk valt het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting onder de definitie van een zelfstandig bestuursorgaan. Aan het fonds wordt ingevolge het wetsvoorstel een nieuwe bestuurstaak opgedragen, bestaande uit toezicht op toegelaten instellingen. Deze gelegenheid is aangegrepen om voor te stellen de Woningwet in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving die op zelfstandige bestuursorganen betrekking hebben. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

## HOOFDSTUK 4 FINANCIËLE EN BESTUURLIJKE ASPECTEN

Het onderhavige wetsvoorstel brengt voor de gemeenten geen extra lasten mee in personele, organisatorische of financiële zin. Wat betreft het Rijk kan hetzelfde worden geconstateerd.

Het wetsvoorstel voorziet in een toezichtstaak voor het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting op het financiële beleid en beheer van de toegelaten instellingen. Hoewel met de uitvoering van deze taak kosten gemoeid zijn, zullen deze kosten om de volgende redenen gering zijn. Het fonds moet uit hoofde van zijn huidige taak, te weten sanering van financieel zwakke toegelaten instellingen en het binnen dat kader opstellen van overzichten van de financiële positie van elke toegelaten instelling afzonderlijk, reeds financiële middelen besteden, met name aan het verzamelen van de relevante informatie. De met de nieuwe taak van het fonds gemoeid zijnde uitbreiding van werkzaamheden in de sfeer van oordeelsvorming over en analyse van de financiële continuïteit van de sector als geheel sluit nauw aan bij de huidige taken van het fonds. De informatie die nodig is om te kunnen beoordelen of in de nabije toekomst tot sanering van een toegelaten instelling moet worden overgegaan, is evenzeer bruikbaar voor de beoogde nieuwe werkzaamheden van het fonds. De lastenverzwaring voor het fonds zal daarom naar verwachting bescheiden van omvang zijn. De bekostiging van het fonds zal dan ook op de huidige wijze kunnen blijven plaatsvinden.

### II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

#### *artikel I, onderdelen A, G en H*

Voorgesteld wordt om ter bevordering van de leesbaarheid van een aantal in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen een omschrijving van de begrippen «toegelaten instelling» en «fonds» aan artikel 1, eerste lid, van de Woningwet toe te voegen.

#### *artikel I, onderdeel B*

In de derde zin van het tweede lid van artikel 70 van de Woningwet staat, dat de toelating van een stichting als instelling die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is kan worden geweigerd op de enkele grond dat een vereniging de taak van de stichting op ten minste gelijkwaardige wijze kan verrichten.

Voorgesteld wordt deze bepaling te laten vervallen (onder a). De daarin tot uitdrukking komende voorkeur voor verenigingen boven stichtingen is al geruime tijd geen element meer van het rijksbeleid bij toelatingen. De bepaling wordt dan ook in de praktijk niet meer toegepast. Er zijn ook geen aanwijzingen op grond waarvan kan worden verondersteld dat toegelaten instellingen die stichtingen zijn in het algemeen minder goed functioneren dan toegelaten instellingen die verenigingen zijn. Het in de betrokken bepaling gemaakte onderscheid dient dus geen redelijk doel meer.

De regels over toegelaten instellingen in de Woningwet staan momenteel in één artikel, het huidige artikel 70. Dit artikel telt tien, soms lange, artikelliden. Voorgesteld wordt nieuwe bepalingen over sanctie-maatregelen in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen aan de Woningwet toe te voegen. Verdere uitbreiding van artikel 70 lijkt niet gewenst. Daarom wordt voorgesteld om de bepalingen over toegelaten instellingen anders in te delen, ook de bepalingen die niet worden gewijzigd.



Daartoe wordt voorgesteld genoemd artikel 70 tot vier leden in te korten. Het vervallen van de vijfde zin van het tweede lid van dat artikel (onder a), en het vijfde tot en met tiende lid van dat artikel (onder b), betekent dus niet, dat wordt voorgesteld de daarin geregelde materie uit de Woningwet te laten verdwijnen. De betrokken bepalingen zijn in dit wetsvoorstel in vier nieuwe artikelen 70a, 70b, 70c en 70d ondergebracht.

#### *artikel I, onderdeel C*

##### *algemeen*

Met dit onderdeel wordt een integrale nieuwe tekst van de overige bepalingen over toegelaten instellingen in de Woningwet voorgesteld. Deze tekst omvat: bestaande bepalingen die anders worden gerangschikt en op enkele punten worden gewijzigd (de voorgestelde artikelen 70a, 70b, 70c en 70d); een regeling over het onder bewind stellen van toegelaten instellingen (de artikelen 70e tot en met 70i); het om wetstechnische redenen te verplaatsen artikel 72 van de Woningwet (artikel 70j); en een om wetstechnische redenen toe te voegen artikel 70k.

##### *het voorgestelde artikel 70a van de Woningwet*

Dit artikel bevat de bepalingen die nu zijn opgenomen in artikel 70, achtste en negende lid, van de Woningwet. Er wordt alleen een redactionele wijziging in die bepalingen voorgesteld. De daarin geregelde onderwerpen sluiten nauw aan op het huidige eerste tot en met vierde lid van artikel 70, en zijn daarom direct na die leden – in het wetsvoorstel direct na artikel 70 – opgenomen in het voorgestelde artikel 70a.

##### *het voorgestelde artikel 70b van de Woningwet*

De vijfde zin van artikel 70, tweede lid, van de Woningwet, waarin wordt bepaald dat de vereniging of de stichting pas wordt ontbonden nadat het koninklijk besluit dat strekt tot intrekking van de toelating onherroepelijk is geworden, kan betekenen dat er geruime tijd verloopt tussen de intrekking van de toelating en de ontbinding.

Een zo snel mogelijke ontbinding van een vereniging of stichting waarvan de toelating is ingetrokken, is gewenst. Die ontbinding heeft namelijk volgens de daarover in het Besluit beheer sociale-huursector opgenomen bepalingen tot gevolg, dat de woningen, woonwagens en standplaatsen van de vereniging of stichting zo veel mogelijk aan toegelaten instellingen worden overgedragen of, als dat niet mogelijk is, aan achtereenvolgens gemeenten of, in eigendom, aan de zittende huurders. De ontbinding en de daarop volgende vereffening bewerkstelligen met andere woorden dat de genoemde woongelegenheden weer zo veel mogelijk tot de sociale-huursector kunnen worden gerekend.

Dit zou kunnen worden bereikt door mogelijk te maken dat de ontbinding wordt gevorderd en geëffectueerd vóórdat het besluit tot intrekking van de toelating onherroepelijk wordt. Het voornaamste bezwaar hiertegen is dat een als gevolg van een rechterlijke uitspraak onterecht plaatsgevonden hebbende ontbinding niet terug te draaien is en in dat geval dus aanzienlijke schadeclaims tegen de Staat te verwachten zijn.

Daarom wordt voorgesteld de rechtsgang tegen het besluit tot intrekking van de toelating zo veel mogelijk te bekorten. Die intrekking zal volgens de eerste en tweede zin van het voorgestelde eerste lid al onherroepelijk zijn als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg over een beroep daartegen heeft geoordeeld of als de termijn om dat beroep in te stellen is verstreken. Daarnaast wordt met de derde zin van het eerste lid voorgesteld om de Afdeling te verplichten het beroep aanvankelijk versneld te behandelen. De Afdeling beschikt daarbij over de mogelijkheid om, in het geval dat zij het beroep niet voldoende spoedeisend acht of het beroep naar haar oordeel een gewone behandeling vordert, het beroep op de gewone wijze te behandelen.

Hiermee wordt beoogd om de intrekking van de toelating een zo effectief mogelijke sanctie te laten zijn, voor het geval daartoe zou moeten worden overgegaan, met behoud van een toereikende rechtsbescherming van de toegelaten instelling. Daarbij geldt onverkort dat alles in het werk dient te worden gesteld om het niet zover te laten komen.

Het voorgestelde tweede lid bevat de bepaling die nu in artikel 70, tweede lid, vijfde zin, van de Woningwet is opgenomen. Het is logisch om deze bepaling in de wettekst te laten aansluiten op de voorgestelde bepaling over de rechtsgang tegen het besluit tot intrekking van de toelating.

*het voorgestelde artikel 70c van de Woningwet*

In dit artikel zijn de bepalingen in de Woningwet over de werkzaamheden van toegelaten instellingen ondergebracht.

Het voorgestelde eerste lid bevat de eerste twee zinnen van het huidige artikel 70, vijfde lid, van de Woningwet. Deze bepalingen kunnen nog steeds worden beschouwd als een juiste aanduiding van de kerntaak van toegelaten instellingen. Bij alle wijzigingen in de manier waarop zij in de loop der tijd aan hun taak inhoud geven, is hun doelgroep dezelfde gebleven.

Het voorgestelde tweede lid bevat de derde en vierde zin van het huidige artikel 70, vijfde lid, van de Woningwet. De algemene maatregel van bestuur waarop in de eerste zin van het voorgestelde tweede lid wordt gedoeld, is sinds 1 januari 1993 het Besluit beheer sociale-huursector. De opsomming in de tweede zin van het voorgestelde tweede lid is grotendeels gelijk aan de opsomming die nu in artikel 70, vijfde lid, vierde zin, van de Woningwet is opgenomen. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige opsomming zijn bijna alle redactioneel en technisch van aard.

Voorgesteld wordt om niet meer voor te schrijven dat in het Besluit beheer sociale-huursector voorschriften worden gegeven over de huurstelling (in de bestaande opsomming onderdeel c). Die voorschriften betroffen uitsluitend de minimaal vereiste huursomstijging. Deze zijn inmiddels vervallen (besluit van 10 april 1998, Stb. 252, houdende wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (afschaffing minimale huursomstijging)). De andere, ook voor toegelaten instellingen geldende regels over de huurstelling, waaronder de regels over de maximale huurstijging, zijn opgenomen in de Huurprijzenwet woonruimte en het Besluit huurprijzen woonruimte.

Het voorgestelde derde lid bevat de bepaling die momenteel is opgenomen in artikel 70, tiende lid, van de Woningwet. Er wordt geen wijziging in die bepaling voorgesteld. Volgens artikel 75 van de Woningwet kunnen ook vanwege de gemeente woningen worden gebouwd, beheerd en geëxploiteerd, maar alleen als de ter plaatse werkzame toegelaten instellingen niet voldoende in de woningbehoefte voorzien. Vanaf 1 januari 1994 is het Besluit beheer sociale-huursector mede van toepassing op de betrokken volkshuisvestingsactiviteiten van de gemeenten. De Woningwet moet blijven voorzien in een basis voor de bepaling in dat besluit die daarop betrekking heeft.

Het voorgestelde vierde lid bevat de bepaling die momenteel is opgenomen in artikel 70, zesde lid, van de Woningwet. Er worden enkele uitbreidingen ten opzichte van die bepaling voorgesteld. Hiermee wordt beter aangesloten op de werkzaamheden die de toegelaten instellingen op het gebied van de volkshuisvesting verrichten.

*het voorgestelde artikel 70d van de Woningwet*

In dit artikel zijn enkele belangrijke bepalingen over het toezicht op toegelaten instellingen ondergebracht.

In het voorgestelde eerste lid, in de Woningwet nu de eerste zin van artikel 70, zevende lid, is neergelegd dat de toegelaten instellingen onder rijkstoezicht staan. Met ingang van 1 januari 1994 is een aantal taken op het gebied van het toezicht aan gemeenten opgedragen. Nu is het beleid er op gericht om aan de gemeenten nadrukkelijker dan voorheen de rol toe te bedelen om tot prestatieafspraken met de toegelaten instellingen te komen. Daarin past niet meer dat aan gemeenten toezichtstaken kunnen worden opgedragen. De bepalingen daarover in het Besluit beheer sociale-huursector zijn inmiddels vervallen (besluit van 17 maart 1998, Stb. 135, houdende wijziging van het Besluit beheer sociale-huursector en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (verbetering van het toezicht op de sociale-huursector, verbetering van de werkwijze van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting)). Het toezicht berust sinds de inwerkingtreding van dat besluit (18 mei 1998) in feite weer geheel bij het Rijk.

Met dit wetsvoorstel wordt geen wettelijke basis voor gemeentelijke taken bij het toezicht voorgesteld. De huidige derde en vierde zin van artikel 70, zevende lid, van de Woningwet zijn dan ook niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel (zie artikel I, onderdeel D, het voorgestelde artikel 71a van de Woningwet) voorgesteld om het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting een taak in het kader van het toezicht te geven. Die taak zou de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen moeten betreffen en nader moeten worden omlijnd in een algemene maatregel van bestuur, in casu het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

In het voorgestelde tweede lid is in de eerste plaats een algemene delegatiebepaling opgenomen, waardoor het mogelijk wordt om regels over toezicht in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Een daaraan gelijke bepaling is nu opgenomen in artikel 70, zevende lid, tweede zin, van de Woningwet. De daarin bedoelde nadere voorschriften zijn in het Besluit beheer sociale-huursector opgenomen en hebben met name de mogelijke sanctie maatregelen in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen tot onderwerp. In genoemd besluit worden drie maatregelen onderscheiden, die nu nog niet met name in de Woningwet worden genoemd, en dus alleen berusten op die algemene delegatiebepaling: de aanwijzing, het onderwerpen van besluiten van toegelaten instellingen aan voorafgaande goedkeuring en het opstellen van een plan ten behoeve van door toegelaten instellingen te verrichten handelingen. Het is wenselijk om deze mogelijke maatregelen uitdrukkelijk in de Woningwet zelf te noemen. Ze kunnen immers een beperking van de vrijheid van de toegelaten instelling tot gevolg hebben en tot uiteenlopende verplichtingen voor toegelaten instellingen leiden. Naarmate maatregelen leiden tot verdergaande beperkingen en verplichtingen voor de toegelaten instelling, ontstaat een toenemend risico dat een rechter de grens van de aan de lagere wetgever toegekende bevoegdheid overschreden acht. Om eventuele toekomstige problemen te voorkomen heeft het mijn voorkeur de rechtsbasis voor de bevoegdheid tot het toepassen van de drie genoemde maatregelen expliciet in de Woningwet neer te leggen. Daartoe zijn deze in de voorgestelde tweede zin van het tweede lid met name genoemd als onderwerpen waaromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften kunnen worden gegeven.

Voor alle duidelijkheid zij hier vermeld dat een aanwijzing aan een toegelaten instelling een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de

Algemene wet bestuursrecht, waartegen de toegelaten instelling, na bezwaar, beroep kan instellen bij de rechtbank, met hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

*het voorgestelde artikel 70e van de Woningwet*

Dit artikel vormt de noodzakelijke formeel-wettelijke basis om het onder bewind stellen van een toegelaten instelling mogelijk te maken. In het recente verleden hebben zich enkele situaties voorgedaan waarin het toepassen van deze sanctie als dat mogelijk was geweest serieus zou zijn overwogen.

Het onder bewind stellen van een natuurlijke of rechtspersoon betekent – hoewel in beginsel steeds tijdelijk – een zodanige inbreuk op diens rechten, dat dit niet kan zonder tussenkomst van een rechter. In de gevallen waarin de wet bewind mogelijk maakt, is dan ook zonder uitzondering voorzien in rechterlijke tussenkomst daarbij.

In dit wetsvoorstel wordt blijkens het voorgestelde eerste lid voorzien in een rol van de rechtbank. Het voorgestelde eerste lid bevat voorts het criterium waaraan de rechtbank een verzoek om een toegelaten instelling onder bewind te stellen zal toetsen. Daarbij is aangesloten bij het criterium dat in artikel 71, eerste lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992 is neergelegd.

Het voorgestelde tweede lid is de eerste van een aantal in het wetsvoorstel opgenomen procedurele bepalingen over het onder bewind stellen van toegelaten instellingen. In de verschillende fasen van het bewind is snelheid van handelen van belang, wegens de ernst van de situatie die het bewind beoogt te corrigeren, maar daarnaast kan een aantal zorgvuldigheidsvereisten niet worden gemist. Ook de belangen van derden bij het bewind mogen niet uit het oog worden verloren.

Naast de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen is de Twaalfde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing. Dit volgt uit artikel 429a, het eerste artikel van die titel, waarin staat dat die titel van toepassing is tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit. De genoemde titel bevat bepalingen over de rechtspleging in zaken die met een verzoekschrift worden ingeleid. De bepalingen bevatten formele eisen aan het verzoekschrift en regels over de gang van zaken bij de procedure voor de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad. Wat betreft de gang van zaken bij de procedure voor de rechtbank wordt met name verwezen naar de artikelen 429d, eerste, tweede en derde lid, 429e, 429f, eerste tot en met vijfde lid, 429g tot en met 429j, 429k, eerste, tweede en derde lid, eerste zin, en 429l van genoemde titel. Het eerste lid van genoemd artikel 429f biedt de waarborg dat de betrokkenen voor de rechtbank hun zienswijze kunnen geven over het verzoek om de toegelaten instelling onder bewind te stellen. Genoemd artikel 429k, tweede lid, eerste zin, bepaalt dat de beslissing van de rechtbank in het openbaar wordt uitgesproken. Uit genoemd artikel 429l volgt onder meer, dat elke toegelaten instelling een afschrift ontvangt van het verzoek om haar onder bewind te stellen en van andere relevante processtukken. Wat betreft de procedure bij het gerechtshof en de Hoge Raad wordt met name verwezen naar de artikelen 429o, 429p, derde zin, 429q en 429r van genoemde titel. Genoemd artikel 429p, derde zin, is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk van toepassing verklaard. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorgestelde artikel 70f, derde lid, van de Woningwet.

De in de eerste zin van het voorgestelde tweede lid opgenomen termijn is niet ongebruikelijk voor een spoedeisende beslissing van een rechterlijke instantie.

In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat een toegelaten instelling bij surseance van betaling en faillissement niet op voet van de Woningwet onder bewind kan worden gesteld. In de regel zal een bewindvoerder op voet van de Woningwet in beeld komen in een situatie, dat weliswaar het financieel beheer van een toegelaten instelling ernstig tekortschiet, met alle mogelijke gevolgen vandien voor de uitoefening van haar volkshuisvestingstaken, maar haar financiële situatie nog niet zodanig is dat zij zich genoodzaakt ziet surseance van betaling aan te vragen. De beoogde bewindvoerder op voet van de Woningwet zal een surseance van betaling of faillissement dus kunnen voorkomen. Als het toch eenmaal zover is gekomen, zonder dat daarvóór sprake is geweest van een bewind als vervat in dit wetsvoorstel, is dat bewind niet meer zinvol naast of in de plaats van het bewind op voet van de Faillissementswet bij de surseance van betaling of het faillissement.

*het voorgestelde artikel 70f van de Woningwet*

Dit artikel bevat een aantal bepalingen over de uitspraak van de rechtbank om een toegelaten instelling onder bewind te stellen, en de mogelijkheden om daartegen in beroep te gaan.

In het voorgestelde eerste lid wordt de benoeming en de beloning van de bewindvoerders geregeld.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in een voldoende bekendheid van het bewind aan derden.

In de eerste zin van het derde lid wordt voorgesteld het bewind onmiddellijk na de uitspraak van de rechtbank te kunnen laten ingaan, wat volgens diezelfde zin echter niet betekent dat daartegen geen voorziening zou openstaan. Uit het vervolg van het derde lid en uit het vierde lid blijkt dat voorzien is in hoger beroep en beroep in cassatie, maar dat daarbij korte termijnen gelden voor het in beroep of in cassatie gaan en voor de behandeling van het beroep. De termijn van acht dagen voor het in beroep of in cassatie gaan is ontleend aan de artikelen 12, eerste zin, en 219, eerste zin, van de Faillissementswet. De behandeltermijn van twee weken is dezelfde termijn als die welke in het voorgestelde artikel 70e, tweede lid, eerste zin, is opgenomen. De doelstellingen van snelheid en ten minste in acht te nemen zorgvuldigheid worden in deze regeling gecombineerd. Daarbij zal de werklust voor het justitiële apparaat, wegens het naar verwachting geringe aantal malen – zeker in relatie tot het aantal faillissementen en surseances van betaling – dat het onder bewind stellen van een toegelaten instelling aan de orde zal zijn, gering zijn. In het voorgestelde derde lid wordt artikel 429p, derde zin, van de Twaalfde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing verklaard. Uit die zin volgt dat de hogere rechter, niettegenstaande de uitvoerbaarheid bij voorraad van de beslissing van de rechtbank waarbij de toegelaten instelling onder bewind wordt geplaatst, de schorsing van de werking van die beslissing kan bevelen. Zonder deze bepaling is de verhouding tussen de Woningwet en de hierbedoelde bepaling van genoemd wetboek onvoldoende duidelijk. Uit het voorgestelde derde en vierde lid vloeit voort, dat enkele bepalingen over het hoger beroep uit de Twaalfde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de artikelen 429k, derde lid, tweede en derde zin, 429n en 429p, eerste en tweede zin, niet van toepassing zullen zijn op het hoger beroep tegen een bewind in de zin van de Woningwet als door dit wetsvoorstel gewijzigd.

*het voorgestelde artikel 70g van de Woningwet*

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel is in de eerste plaats de omvang van de bevoegdheden van de bewindvoerders neergelegd. De

bevoegdheden van de bewindvoerders zijn blijkens de voorgestelde bepaling niet op voorhand beperkt. Zij kunnen dus ook voor de toegelaten instelling verstrekende besluiten nemen, zoals bijvoorbeeld over fusie of juridische splitsing. Ook kunnen zij surseance van betaling aanvragen; bij de benoeming van een of meer bewindvoerders na verlening van die surseance komt er echter wel een einde aan hun werkzaamheden. Verwezen wordt naar het voorgestelde artikel 70i, eerste lid, tweede zin, van de Woningwet.

Uit de bepaling blijkt voorts, dat de (leden van de) organen van de toegelaten instelling gedurende het bewind in beginsel niet als zodanig functioneren. Op dit beginsel kan alleen door de rechtbank een uitzondering worden gemaakt, die eruit bestaat dat één of meer organen hun bevoegdheden kunnen blijven uitoefenen. Het ligt voor de hand, dat het hierbij om organen dient te gaan waarvan het goede functioneren niet ter discussie staat of die weinig of geen raakvlakken hebben met de problematiek in verband waarmee het bewind is ingesteld. Het lijkt echter niet goed denkbaar dat het bestuur in enig geval zijn bevoegdheden kan blijven uitoefenen. Het bestuur is immers altijd in zekere mate verantwoordelijk voor het ontstaan van de situatie die tot de instelling van het bewind heeft geleid.

De opgaaf van het bewind aan de Kamer van Koophandel, geregeld in de tweede zin van het voorgestelde eerste lid, dient onverwijld te geschieden, in het belang van bij de toegelaten instelling betrokken derden.

Ook met het voorgestelde tweede lid wordt beoogd de belangen te beschermen van degenen die betrokken zijn bij rechtshandelingen van de onder bewind gestelde toegelaten instelling. Daaruit blijkt dat het bewind pas volledig kan worden geëffectueerd, als die natuurlijke of rechtspersonen voor het eerst daarvan kennis hebben kunnen nemen.

*het voorgestelde artikel 70h van de Woningwet*

Ook in dit artikel wordt een aantal aspecten van de gang van zaken gedurende het bewind geregeld.

De in het voorgestelde eerste lid bedoelde medewerking kan uiteraard niet van leden van organen van toegelaten instellingen worden gevraagd, als deze leden of organen niet als zodanig functioneren. In dat geval blijft echter wel de medewerking vereist van personen die werkzaamheden voor een toegelaten instelling verrichten.

In het voorgestelde tweede lid is een regeling opgenomen waarmee, in situaties dat meer dan een bewindvoerder is benoemd, moet worden voorkomen dat bij staking van de stemmen een impasse ontstaat. In zulke gevallen neemt de president van de rechtbank een beslissing.

De Twaalfde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is eveneens van toepassing op een eventueel verzoek om een bewindvoerder te ontslaan, als bedoeld in het voorgestelde derde lid.

*het voorgestelde artikel 70i van de Woningwet*

Uit het voorgestelde eerste lid blijkt in de eerste plaats dat de duur van het bewind in beginsel twee jaar is. Deze termijn is gekozen, omdat deze lang genoeg moet worden geacht om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Om die reden is niet voorzien in de mogelijkheid deze termijn te verlengen. In de gevallen dat de bewindvoerders niet in twee jaar erin slagen hun taak af te ronden, ligt intrekking van de toelating in de rede. In de voorgestelde tweede zin is bepaald dat het bewind onmiddellijk eindigt als er sprake is van een onherroepelijk geworden bewind in

verband met een verleende surseance van betaling of een faillissement. Ook in verband daarmee treden door de rechtbank benoemde bewindvoerders respectievelijk curatoren op. Ook uit het voorgestelde artikel 70e, derde lid, van de Woningwet blijkt dat het niet de bedoeling is dat het bewind op voet van de Woningwet samengaat met het bewind op voet van de Faillissementswet.

Daarnaast kan het Rijk blijkens het tweede lid het initiatief nemen om te komen tot een eerdere opheffing van het bewind. Daarbij kan de informatie die de bewindvoerders volgens het vierde lid van het voorgestelde artikel 70h van de Woningwet dienen te verstrekken van groot belang zijn. Ook uit andere bronnen kunnen gegevens worden verkregen over de stand van zaken bij de onder bewind gestelde toegelaten instelling. Uiteindelijk neemt de rechtbank in deze gevallen de beslissing om het bewind op te heffen, na marginale toetsing van het verzoek dat bij hem is ingediend. De voorgestelde rolverdeling tussen Rijk en rechter is dus een andere dan die bij het begin van het bewind; volgens het voorgestelde artikel 70e, eerste lid, van de Woningwet toetst de rechtbank dan immers ten volle aan het criterium dat in dat artikellid is neergelegd.

#### *het voorgestelde artikel 70j van de Woningwet*

Dit artikel regelt dezelfde materie als het huidige artikel 72 van de Woningwet. Voorgesteld wordt om dat laatste artikel te laten vervallen (artikel I, onderdeel E). Per saldo wordt het huidige artikel 72 van de Woningwet direct vóór de bepalingen over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting geplaatst, in plaats van direct achter die bepalingen. De redenen hiervoor zijn wetstechnisch van aard. Hierdoor komt, in samenhang met het voorstel om de bepalingen in de Woningwet over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in een afzonderlijke afdeling onder te brengen, een logischer en overzichtelijker volgorde van de verschillende artikelen tot stand.

Het voorgestelde derde lid vloeit in de eerste plaats voort uit het voornemen om delen van artikel 70 van de Woningwet in verschillende nieuwe artikelen onder te brengen. Om deze reden zijn verwijzingen naar de artikelen 70a en 70b van die wet in het voorgestelde derde lid opgenomen.

Daarnaast wordt voorgesteld dat op instellingen die op voet van artikel 70 respectievelijk 70j van de Woningwet worden toegelaten op voorhand hetzelfde toezichtregime en dezelfde mogelijke maatregelen in het kader van het toezicht van toepassing zullen zijn. Hierom zijn verwijzingen naar de artikelen 70d tot en met 70i en 105 van die wet opgenomen.

Uit deze voorgestelde verplaatsing van het huidige artikel 72 van de Woningwet vloeien enkele wijzigingen van andere wetten voort. Verwezen wordt naar de artikelen II en III.

#### *het voorgestelde artikel 70k van de Woningwet*

Dit artikel wordt om wetstechnische redenen voorgesteld. In samenhang met de wijziging van artikel 73 van de Woningwet als bij dit wetsvoorstel voorgesteld (zie artikel I, onderdeel F) zal door de toevoeging van dit artikel de situatie ontstaan dat de regeling die nu in artikel 73 is neergelegd over twee artikelen is verspreid. Dit hangt samen met het voorstel om de bepalingen in de Woningwet over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in een aparte afdeling onder te brengen.

#### *artikel I, onderdeel D*

##### *algemeen*

Voorgesteld wordt om de bepalingen in de Woningwet over het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (hierna: het fonds) geheel te herzien.

Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats dienen de taken van het fonds te worden uitgebreid met taken in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen. In de tweede plaats dienen de bepalingen in de Woningwet over het fonds in overeenstemming te worden gebracht met de aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen; het fonds is immers een zelfstandig bestuursorgaan.

*het voorgestelde artikel 71 van de Woningwet*

Met de eerste zin van dit artikel wordt beoogd te bewerkstelligen dat de instelling van het fonds in de Woningwet zelf wordt geregeld. Die instelling is momenteel geregeld in artikel 2 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het eerste lid van Aanwijzing voor de regelgeving (hierna: aanwijzing) 124e. Instelling bij de Woningwet is aangewezen in verband met de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor het fonds, en de gevolgen daarvan voor de mogelijkheden van parlementaire controle daarop.

In de tweede zin van dit artikel wordt bepaald dat het fonds rechtspersoonlijkheid bezit. Daarbij is de modelbepaling gebruikt, die in het eerste lid van aanwijzing 124h is opgenomen. Dit verandert niets aan de bestaande situatie; het fonds is al rechtspersoon vanaf zijn instelling in 1988 en een daartoe strekkende bepaling is ook nu al opgenomen in artikel 71, eerste lid, van de Woningwet. De hoofdreden om het fonds rechtspersoonlijkheid toe te kennen is nu geen andere dan indertijd. Het fonds beheert een aanzienlijk vermogen, dat is opgebouwd uit bijdragen die het heft van toegelaten instellingen en met behulp waarvan het zijn taken dient te kunnen verrichten.

*het voorgestelde artikel 71a van de Woningwet*

In dit artikel is de omschrijving van de taak van het fonds neergelegd. Een taakomschrijving in de wet wordt vereist door aanwijzing 124g. De taken die het fonds als bestuursorgaan verricht zijn limitatief opgesomd. Taken die niet in de bepaling worden genoemd kunnen dus niet door het fonds als bestuursorgaan verricht gaan worden. Zelfstandige bestuursorganen moeten immers in geen geval zelf kunnen bepalen welke taken zij op enig moment gaan verrichten of niet meer verrichten.

De taak die in onderdeel a van het eerste lid is opgenomen, omvat in de eerste plaats de «klassieke» kerntaak van het fonds, het financieel saneren van toegelaten instellingen die niet beschikken over de voor hun werkzaamheden noodzakelijke financiële middelen. Daarnaast is in dat onderdeel de taak opgenomen om subsidie te verstrekken voor specifieke projecten van toegelaten instellingen. Van deze taak mag echter alleen sprake zijn, als bij algemene maatregel van bestuur voorschriften daarover zijn gegeven. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal er pas komen, indien investeringen door de sector achterwege blijven, of wanneer gebleken is dat sommige toegelaten instellingen noodzakelijke investeringen niet kunnen doen en de sector als geheel niet binnen een redelijke termijn zelf in een oplossing daarvoor voorziet.

In onderdeel b van het voorgestelde eerste lid is de taak van het fonds in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen neergelegd. Het fonds dient bij de uitoefening van die taak te blijven binnen de bevoegdheden die bij algemene maatregel van bestuur worden aangegeven. De omschrijving van zijn taak is bovendien beperkt tot de financiële aspecten van de werkzaamheden van toegelaten instellingen. In het kader van dit financiële toezicht is het uiteraard soms onvermijdelijk dat volkshuisvestingsaspecten van de werkzaamheden van een toegelaten instelling worden onderzocht. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In het voorgestelde onderdeel b is uitdrukkelijk aangegeven dat het aan



het Rijk verschaffen van een financieel «macrobeeld» van de sociale-huursector tot de toezichtstaak van het fonds kan behoren, ter vermindering van elk misverstand op dat punt.

Het voorgestelde tweede lid is gelijk aan het huidige artikel 18 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Garantieverlening aan toegelaten instellingen door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting dient te worden uitgesloten, omdat voor het verstrekken daarvan het Waarborgfonds sociale woningbouw in het leven is geroepen.

Met het voorgestelde derde lid wordt beoogd mogelijk te maken dat het fonds maatregelen neemt als toegelaten instellingen verplichtingen jegens het fonds niet nakomen. Zo moet het fonds bijvoorbeeld een toegelaten instelling er op kunnen aanspreken dat die instelling nalatig blijft haar jaarstukken aan het fonds te doen toekomen. Momenteel is in dat geval het Rijk bevoegd maatregelen te nemen na een daartoe strekkend verzoek van het fonds.

Het ligt in het voornemen om in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting een bepaling op te nemen, die gelijk is aan artikel 31 van het Besluit beheer sociale-huursector. Het fonds zal dan kunnen bepalen dat een toegelaten instelling de door het fonds aangegeven rechtshandelingen niet kan verrichten zonder zijn goedkeuring.

*het voorgestelde artikel 71b van de Woningwet*

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel wordt de verplichting aan het fonds opgelegd om beleidsregels vast te stellen. Deze verplichting is nu nog opgenomen in artikel 14 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

Het vereist in het voorgestelde eerste lid dat in de beleidsregels wordt bepaald op welke manier het fonds uitvoering geeft aan artikel 71a, impliceert dat die regels alle in dat artikel genoemde taken tot onderwerp moeten hebben, dus zowel de subsidieverstrekking als het toezicht.

Voorgesteld wordt de momenteel in artikel 71, vierde lid, van de Woningwet opgenomen mogelijkheid om nadere voorschriften te geven over de inhoud en de bekendmaking van de beleidsregels te laten bestaan. Dit is geregeld in het voorgestelde tweede lid.

*het voorgestelde artikel 71c van de Woningwet*

Met het voorgestelde eerste, tweede en derde lid van dit artikel wordt grotendeels uitvoering gegeven aan aanwijzing 124i, eerste lid, waarin wordt bepaald dat de inrichting van het bestuur, de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden door een minister of de Kroon, alsmede de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd, in de instellingswet – in casu de Woningwet – worden geregeld. Over de genoemde onderwerpen zijn momenteel nog – aan de genoemde voorgestelde artikellieden gelijke – bepalingen opgenomen in artikel 4 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Over de omstandigheden waaronder bestuursleden kunnen worden geschorst en ontslagen zijn mede regels gegeven in het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet.

In artikel 4, tweede lid, van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting staat dat in het bestuur van het fonds uitsluitend onafhankelijke deskundigen zitting hebben. De bedoeling dat de bestuursleden geen betrokkenheid zullen hebben bij de volkshuisvesting – en, overeenkomstig aanwijzing 124i, tweede lid, geen aan een minister ondergeschikte ambtenaren zullen zijn – blijkt in dit wetsvoorstel uit de vrij uitgebreide in het voorgestelde vierde lid opgenomen opsomming van functies die met het bestuurslidmaatschap onverenigbaar zijn.

Blijkens het voorgestelde onderdeel a is elke vorm van werkzaamheid bij een toegelaten instelling onverenigbaar met het bestuurslidmaatschap. Hetzelfde geldt voor een organisatie die zich ten doel heeft gesteld hun belangen te behartigen. Hiermee wordt bedoeld op Aedes vereniging van woningcorporaties.

In het voorgestelde onderdeel b is bepaald dat alle burgemeesters en alle wethouders uitgesloten zijn van het bestuurslidmaatschap van het fonds. Zij kunnen immers in die functie betrokken raken bij saneringen van toegelaten instellingen. Ook personen die zitting hebben in een orgaan van een organisatie die zich ten doel heeft gesteld de belangen van gemeenten te behartigen – hiermee wordt bedoeld op de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – kunnen niet in het bestuur van het fonds zitting nemen.

Met het voorgestelde onderdeel c wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124i, tweede lid. Door alle rijksambtenaren van het bestuurslidmaatschap van het fonds uit te sluiten wordt voorkomen dat een minister via aan hem ondergeschikte ambtenaren invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in het bestuur.

De overige functies die onverenigbaar zouden moeten zijn met het bestuurslidmaatschap van het fonds zijn genoemd in het voorgestelde onderdeel d. Dit onderdeel verschilt op een belangrijk punt van de onderdelen a, b en c. De in de onderdelen a, b en c genoemde functies hebben altijd raakvlakken met het werk van het fonds, of er is een reële kans dat die raakvlakken op een gegeven moment ontstaan. Bij de in onderdeel d genoemde functies is dat niet steeds het geval. Voorgesteld wordt dan ook dat die functies alleen dan onverenigbaar met het bestuurslidmaatschap zullen zijn, als de werkzaamheden die bij de uitoefening van die functies worden verricht daadwerkelijk een betrokkenheid bij het werk van het fonds of bij de volkshuisvesting in het algemeen inhouden of kunnen inhouden.

#### *het voorgestelde artikel 71d van de Woningwet*

Met dit artikel wordt voorgesteld om een college van betrokkenen, ook van vrij beperkte omvang, een adviserende rol in bepaalde aangelegenheden te geven. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de aanwijzingen 124i, vierde lid, en 124j. Er wordt geen wijziging voorgesteld ten opzichte van het huidige artikel 5 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

Voorgesteld wordt om de wijze van voordragen van leden van het college van betrokkenen over te laten aan regeling in een algemene maatregel van bestuur. Het ligt in de bedoeling een daartoe strekkende bepaling in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting op te nemen, waarin staat dat het bestuur van het fonds twee leden en twee plaatsvervangende leden benoemt op voordracht van Aedes vereniging van woningcorporaties, en twee leden en twee plaatsvervangende leden benoemt op voordracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

#### *het voorgestelde artikel 71e van de Woningwet*

Met het voorgestelde eerste lid wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124k. De in die aanwijzing opgenomen modelbepaling is gebruikt. Het bestuursreglement is een reglement waarin onder meer wordt geregeld hoe het bestuur vergadert, hoe het besluiten neemt en hoe de eventuele andere organen vergaderen. Momenteel is deze materie nog geregeld in artikel 6 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Het reglement dient kort gezegd alle regels over de inrichting en de werkwijze van het fonds te bevatten voorzover die niet zijn neergelegd in de voorgestelde artikelen 71c en 71d en de op artikel 71d berustende algemene maatregel van bestuur.

Met de voorgestelde eerste zin van het tweede lid wordt deels uitvoering gegeven aan aanwijzing 124l, vierde lid. Bij de voorwaarden die het Rijk aan het bestuursreglement zal verbinden – zie de voorgestelde tweede zin van het tweede lid en het voorgestelde derde lid – moet met name worden gedacht aan het vereiste dat daarin regels worden opgenomen over de openbaarheid van de bestuursvergaderingen en de hoogte van de vergoeding voor het werk van de bestuursleden.

*het voorgestelde artikel 71f van de Woningwet*

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel is de regeling opgenomen die nu in artikel 8 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is neergelegd. Daarmee, en met de eerste zin van het voorgestelde tweede lid, wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124n, eerste lid, waaruit volgt dat de wijze van bekostiging van het fonds in de instellingswet zelf dient te worden geregeld.

In de wijze van bekostiging van het fonds wordt geen wijziging voorgesteld. De bijdragen van de toegelaten instellingen zijn en blijven verreweg de belangrijkste inkomstenbron van het fonds. De extra kosten die het fonds zal maken als gevolg van zijn nieuwe taken in het kader van het toezicht op toegelaten instellingen zullen naar verwachting dermate gering zijn, dat het bestrijden van die kosten uit bijdragen van die toegelaten instellingen toelaatbaar moet worden geacht. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting.

In het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is een regeling voor de berekening van de bijdrage aan het fonds neergelegd. Het is niet de bedoeling deze regeling in de Woningwet op te nemen. In de tweede zin van het voorgestelde tweede lid wordt een specifieke formeel-wettelijke basis voor die regeling voorgesteld.

De mogelijkheid voor het Rijk om te bepalen dat over een kalenderjaar geen bijdrage aan het fonds verschuldigd is, neergelegd in het voorgestelde derde lid, is nu opgenomen in artikel 11, vierde lid, van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De bepaling sluit systematisch zodanig bij het voorgestelde eerste en tweede lid aan, dat wordt voorgesteld deze – naar de strekking ongewijzigd – naar de Woningwet over te brengen.

De beoordeling of het fonds over voldoende middelen beschikt om zijn taken naar behoren te kunnen uitoefenen, zal naar verwachting plaatsvinden in het kader van de verlening van instemming met de begroting van het fonds.

Voorgesteld wordt niet te regelen dat de beoordeling door het Rijk of al dan niet een bijdrage verschuldigd is geschiedt in overleg met het bestuur van het fonds. Met dergelijke bepalingen moet terughoudendheid worden betracht. Hiermee wordt geenszins beoogd om afbreuk te doen aan de feitelijke betrokkenheid van het bestuur bij die beoordeling overeenkomstig de huidige praktijk.

*het voorgestelde artikel 71g van de Woningwet*

Met de eerste zin van het voorgestelde eerste lid wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124o, eerste lid. De begroting is zowel een instrument om vooraf de inkomsten en uitgaven te plannen als een basis voor het achteraf controleren van de inkomsten en uitgaven.

Met de tweede zin van het voorgestelde eerste lid wordt deels uitvoering gegeven aan aanwijzing 124l, vierde lid. Aan die aanwijzing wordt mede uitvoering gegeven met het voorgestelde artikel 71e, tweede lid, eerste zin, van de Woningwet.

De artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten algemene bepalingen over de goedkeuring van besluiten die, om

op de instemming met de begroting van toepassing te kunnen zijn, daarop van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard. Dit is gebeurd in de voorgestelde derde zin van het eerste lid.

Met het voorgestelde tweede lid wordt deels uitvoering gegeven aan aanwijzing 124p, tweede lid.

*het voorgestelde artikel 71h van de Woningwet*

Omdat het fonds op basis van het financiële verslag rekening en verantwoording aan het Rijk aflegt, dienen de bepalingen die de opstelling daarvan verplicht stellen in de wet te worden opgenomen. Met het voorgestelde artikel 71h van de Woningwet wordt daarin voorzien; daarmee wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124p, voorzover dat nog niet was gebeurd in het voorgestelde artikel 71g, tweede lid, van de Woningwet. Daarbij zijn de modelbepalingen gebruikt die in die aanwijzing zijn opgenomen.

Het financieel verslag zal ten minste een overzicht van inkomsten en uitgaven (exploitatie-rekening) dienen te omvatten, alsmede een balans en een toelichting op beide stukken. Voor de inhoud van deze stukken zal het fonds aansluiting kunnen zoeken bij de bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 6 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het voorgestelde artikel 71h bepaalt dat het fonds het financiële verslag op dezelfde datum moet hebben opgesteld als het algemene verslag, bedoeld in het voorgestelde artikel 71i van de Woningwet.

De mogelijkheid die met het voorgestelde derde lid wordt geopend om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te geven, is onder meer van belang voor de beoordeling van de naleving van (bekostigings)voorwaarden en voor de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole.

*het voorgestelde artikel 71i van de Woningwet*

Het ligt voor de hand dat het fonds jaarlijks een verslag uitbrengt waarin in algemene zin wordt ingegaan op de verrichte werkzaamheden en het gevoerde beleid.

*het voorgestelde artikel 71j van de Woningwet*

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124t. De in die aanwijzing opgenomen modelbepaling is gebruikt.

*het voorgestelde artikel 71k van de Woningwet*

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124u. De in die aanwijzing opgenomen modelbepaling is gebruikt.

*het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet*

Dit artikel voorziet in de gevolgen van taakverwaarlozing door het fonds. Omdat het fonds een zelfstandig bestuursorgaan is, zal van de voorziening alleen gebruik kunnen worden gemaakt bij ernstige taakverwaarlozing. In de voorgestelde tekst is dit tot uitdrukking gebracht. Gedoeld wordt op situaties waarin ingrijpen door het Rijk niet achterwege kan blijven.

Voorgesteld wordt dat bij ernstige taakverwaarlozing door het fonds het bestuur kan worden geschorst of ontslagen. In dat geval kan het bestuur zowel worden ontslagen als geschorst, met het doel te zijner tijd een nieuw bestuur te benoemen en op de korte termijn te bereiken dat het zittende bestuur ophoudt te functioneren, maar het nemen van een van beide maatregelen is ook mogelijk.

In vervanging van een onherroepelijk ontslagen bestuur zal moeten worden voorzien door benoeming van een nieuw bestuur. Een geschorst bestuur kan worden vervangen door een interimbestuur of -bestuurder,

hetzij in afwachting van het aantreden van een nieuw bestuur als het geschorste bestuur tevens is ontslagen, hetzij totdat er geen aanleiding voor een voortgezette schorsing meer bestaat, zodat het geschorste bestuur zijn taak kan hervatten.

Pas als deze mogelijkheden om een geschorst of ontslagen bestuur te vervangen tijdelijk niet voorhanden mochten zijn, zal het Rijk zelf zolang de bestuurstaken waarnemen. Dit is bepaald in het voorgestelde tweede lid. Het ligt voor de hand dat dit zelden zal voorkomen, van zo kort mogelijke duur zal zijn en dat het Rijk zich daarbij zal beperken tot de hoogst noodzakelijke activiteiten. Het voorgestelde tweede lid bevat enkele bepalingen voor het geval dat het Rijk zich genoodzaakt ziet tijdelijk taken van het fonds te verrichten.

De voorgestelde regeling bevat vergaande bevoegdheden voor het Rijk. Ook in artikel 4x van de Wegenverkeerswet 1994 is een bepaling opgenomen, waaruit blijkt dat bij het niet goed functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan – de Dienst Wegverkeer – het Rijk kan ingrijpen. Het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet verschilt echter ook in een belangrijk opzicht van genoemd artikel van de Wegenverkeerswet 1994. In laatstgenoemd artikel is bepaald dat de bevoegdheden van de Dienst Wegverkeer direct op het Rijk overgaan, als die dienst zijn taken niet langer naar behoren verricht. In (tijdelijke) vervanging van een geschorst of ontslagen bestuur, waartoe volgens het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet in beginsel moet worden gekomen, is in genoemd artikel van de Wegenverkeerswet 1994 niet voorzien. Het onmiddellijk overnemen door het Rijk van de taken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting past niet in de gedachte, dat niet alleen het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zelf, maar de sociale-huursector als geheel in zekere mate zelfstandig functioneert en in beginsel ook financieel op eigen benen staat.

#### *het voorgestelde artikel 71m van de Woningwet*

Dit artikel voorziet in een periodieke evaluatie van het reilen en zeilen van het fonds ten behoeve van de noodzakelijke parlementaire controle op zijn functioneren. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 124ij; de in die aanwijzing opgenomen modelbepaling is gebruikt. De datum van de eerste evaluatie na de inwerkingtreding, nadat het tot wet is verheven, van dit wetsvoorstel is gesteld op 1 januari 2002.

#### *artikel I, onderdeel E*

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel I, onderdeel C, ad het voorgestelde artikel 70j van de Woningwet.

#### *artikel I, onderdeel F*

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel I, onderdeel C, ad het voorgestelde artikel 70k van de Woningwet.

#### *artikel I, onderdeel I*

##### *algemeen*

Voorgesteld wordt in de Woningwet een artikel in te voegen, waarmee aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de bevoegdheid wordt toegekend om aan een toegelaten instelling een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid heeft een basis in de formele wet.

Voorgesteld wordt om een op zichzelf staande regeling voor de last onder dwangsom in de Woningwet op te nemen. Op de motieven daarvoor is in

paragraaf 2.4.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting ingegaan.

Er is voor gekozen om de voorgestelde bepaling onder te brengen in hoofdstuk VIII van de Woningwet, waarin de dwang- en strafbepalingen zijn opgenomen, en wel direct na een artikel dat een aspect van de toepassing van bestuursdwang regelt. Hoewel wordt voorgesteld om los van de toepassing van bestuursdwang oplegging van een last onder dwangsom aan toegelaten instellingen mogelijk te maken, lijkt dit toch de meest logische plaats voor de voorgestelde bepaling.

*het voorgestelde artikel 105, eerste lid, van de Woningwet*

Met dit lid wordt de bevoegdheid in het leven geroepen om een last onder dwangsom aan toegelaten instellingen op te leggen. Aan de toepassing van deze bepaling hoeft niet een andere sanctiemaatregel vooraf te gaan, hoewel het in de rede ligt om in de eerste plaats met een lichtere sanctie te proberen om ongewenst handelen of nalaten van toegelaten instellingen tegen te gaan.

*het voorgestelde artikel 105, tweede lid, van de Woningwet*

Door enkele artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren, kan de regeling in de Woningwet in beginsel beperkt blijven tot de toekenning van de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. De van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen houden op hoofdlijnen het volgende in. In artikel 5:32, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat dat een last onder dwangsom ertoe strekt de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding, dan wel een herhaling van de overtreding, te voorkomen. Deze bepaling biedt, als indertijd gesteld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, een beperkte ruimte om een preventieve last onder dwangsom op te leggen. Het gevaar van een overtreding zal daartoe «klaarblijkelijk» moeten zijn. Hiertoe kan het geval worden gerekend dat een toegelaten instelling tevoren duidelijk kenbaar maakt dat zij een wettelijke verplichting naast zich neer zal leggen.

In artikel 5:32, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat dat voor het opleggen van een last onder dwangsom niet wordt gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Dit criterium betekent dat telkens moet worden overwogen of het opleggen van een last onder dwangsom in een bepaald geval een passende maatregel is.

Artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht regelt de vaststelling van de dwangsom. Dit kan een bedrag ineens zijn of een bedrag per «tijdseenheid» waarin de last niet is uitgevoerd, of per overtreding van de last. Er moet ook een plafond aan de dwangsom worden vastgesteld. Van groot belang is de laatste zin van genoemd artikellid, waarin is bepaald dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

In de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (artikel 5:32, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Verbeurde dwangsommen komen toe aan de Staat (strekking van artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht).

Bij gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de overtreder om aan de verplichtingen uit de last te voldoen, kan de last worden opgeheven, kan de looptijd worden opgeschort en kan de dwangsom worden vermindert. Ook als de beschikking waarbij een last onder dwangsom is opgelegd een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd, kan de

last worden opgeheven. Een en ander kan slechts op verzoek van de overtreder geschieden (artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht). De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop zij zijn verbeurd; de verjaring wordt geschorst door faillissement en ieder wettelijk beletsel voor invordering van de dwangsom (artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht).

*het voorgestelde artikel 105, derde lid, van de Woningwet*

Met deze bepaling wordt beoogd te bewerkstelligen, dat de verbeurde gelden ten goede zullen komen aan de volkshuisvesting, en meer in het bijzonder aan de sociale-huursector. Storting in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is daartoe de meest logische weg.

*artikel I, onderdeel J*

Met het voorgestelde nieuwe artikel 120a van de Woningwet wordt voorzien in een formeel-wettelijke basis om van algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen af te kunnen wijken in het kader van experimenten. Afwijking van de Woningwet zelf wordt met de voorgestelde bepaling niet mogelijk gemaakt.

Afwijking van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is niet mogelijk zonder dat dit in het betrokken besluit of de betrokken regeling zelf is bepaald. In verschillende besluiten en regelingen zijn nu al dergelijke experimenteerregelingen opgenomen, bijvoorbeeld het Besluit woninggebonden subsidies 1995, het Besluit locatiegebonden subsidies, het Besluit beheer sociale-huursector en de Tijdelijke stimuleringsregeling duurzaam bouwen.

Het is niet op voorhand te zeggen van welke bepalingen in een besluit of regeling moet kunnen worden afgeweken in het kader van experimenten. Bepalingen in dat opzicht zijn ook niet in de genoemde experimenteerregelingen opgenomen. Het tweede lid houdt in dat de verschillende experimenteerregelingen te zijner tijd zullen moeten voorzien in regels over de selectie van experimenten, een aanduiding van de maximale tijdsduur van experimenten en in de wijze waarop tot de vaststelling wordt gekomen of het experiment al dan niet zodanig geslaagd is dat het zich leent voor vastlegging in regelgeving.

*artikel I, onderdeel K*

Artikel 121 van de Woningwet dient hoe dan ook wetstechnisch te worden aangepast als logisch uitvloeisel van het voorstel om artikel 70 van die wet in te korten en de daarin geregelde materie in de voorgestelde artikelen 70a, 70b, 70c en 70d van die wet onder te brengen.

Voorgesteld wordt om genoemd artikel 121 te vervangen door een duidelijker geredigeerde bepaling, waarin de verschillende verwijzingen overzichtelijker zijn gerangschikt.

*artikelen II en III*

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel I, onderdeel C, ad het voorgestelde artikel 70j van de Woningwet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. W. Remkes