

---

## 302

### **Besluit van 29 juni 2012 tot wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (verhoging maximum percentage saneringsheffing)**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 mei 2012, nr. 2012-0000292616, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Gelet op artikel 71e, tweede lid, van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 juni 2012, nr. W04.12.0171/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 juni 2012, nr. 2012-0000318437, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

In artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting wordt de zinsnede «zowel het bedrag, bedoeld in artikel 9, onderdeel a, als het bedrag, bedoeld in artikel 9, onderdeel b, niet meer is dan 1 procent» vervangen door: het bedrag, bedoeld in artikel 9, onderdeel a, en het bedrag, bedoeld in artikel 9, onderdeel b, niet meer is dan 5 procent, onderscheidenlijk 1 procent.

## ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 juni 2012

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies

Uitgegeven de *vijfde* juli 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

## **NOTA VAN TOELICHTING**

In het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV) zijn de voorwaarden opgenomen waaronder toegelaten instellingen een beroep kunnen doen op steun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) ter bevordering van een sanering (saneringssteun). De steun van het CFV wordt – voor zover zijn middelen ontoereikend zijn – bekostigd uit middelen, opgebracht door een heffing bij toegelaten instellingen.

De voorwaarden en condities waaronder deze heffing plaats kan vinden zijn opgenomen in paragraaf 5 van het BCFV. Eén van de randvoorwaarden met betrekking tot saneringssteun was dat de heffing niet meer bedraagt dan 1% van de gerealiseerde jaarhuuropbrengst van de woongelegenheden van de gezamenlijk toegelaten instellingen. Dit kwam neer op ruimte voor een jaarlijkse heffing van (in de laatste jaren) maximaal circa € 120 miljoen.

De afgelopen periode is gebleken dat financiële risico's die toegelaten instellingen lopen aanzienlijk kunnen zijn en er toe kunnen leiden dat er op korte termijn maatregelen noodzakelijk zijn (zie onder meer de brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van het toezicht op toegelaten instellingen (Kamerstukken II 2010/11, 29 453, nr. 243). Gelet op de omvang van de maatregelen die dan nodig zouden kunnen zijn, is aanpassing van het maximumbedrag waarvoor een heffing ten behoeve van saneringssteun kan worden opgelegd noodzakelijk. De heffing voor saneringssteun is vastgelegd in artikel 9, onderdeel a, en voor reguliere projectsteun in artikel 9, onderdeel b, van het BCFV. Voorheen was het maximumpercentage van de heffing bij de toegelaten instelling voor beide maatregelen hetzelfde, namelijk 1% van de gerealiseerde jaarhuuropbrengst van de woongelegenheden van de toegelaten instelling. Met onderhavig besluit is het percentage voor de saneringssteun verhoogd naar maximaal 5% en blijft het voor de projectsteun op maximaal 1%. Het percentage van maximaal 5% komt overeen met een heffing van op dit moment maximaal circa € 600 miljoen. Een verhoging van de maximale saneringsheffing biedt het CFV de mogelijkheid om adequaat en snel invulling te geven aan zijn saneringstaak. Het CFV kan de steun overigens in verschillende vormen verlenen. Wanneer steun plaatsvindt in de vorm van een lening kunnen de middelen weer terugvloeien naar het fonds, zodat in latere jaren een nieuwe heffing lager kan zijn. Conclusie is dat de systematiek van de heffing voor saneringssteun niet verandert, uitsluitend het (eventueel) te heffen bedrag.

### **Perspectief**

De mogelijkheid om een heffing op te leggen vloeit voort uit de systematiek van sanerings- en projectsteun zoals deze is vormgegeven in de Woningwet en het BCFV. Daarmee is invulling gegeven aan de solidariteitsgedachte binnen de volkshuisvesting. 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. 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.

Om te borgen dat het volkshuisvestingsstelsel ook op termijn de opgaven kan realiseren zijn er maatregelen in voorbereiding om de nu ontstane financiële risico's bij toegelaten instellingen voor de toekomst te voorkomen dan wel in grote mate te beperken.

In het wetsvoorstel tot herziening van de regels over toegelaten instellingen dat bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II

2010/11, 32 769, nr. 2) worden de voorschriften voor de inrichting en werking van de toegelaten instellingen en het toezicht op deze instellingen structureel gewijzigd om het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen te behouden en een goede *governance* in de sector te waarborgen.

In het wetsvoorstel zijn voorstellen gedaan ter verbetering van het interne en externe toezicht. Ook worden grenzen gesteld aan het vermogen dat een toegelaten instelling in een verbinding mag onderbrengen en het gebruik van financiële producten door toegelaten instellingen. De omvang van de toegestane commerciële activiteiten wordt daarmee beperkt. Daarmee is het voorstel voor de herzieningswet toegelaten instellingen er mede op gericht te het risico te beperken dat er als gevolg van commerciële activiteiten bij toegelaten instellingen financiële problemen ontstaan, die een sanering noodzakelijk zouden maken. Bovendien regelt het wetsvoorstel dat de saneringssteun alleen gebruikt mag worden ter waarborging van de door de toegelaten instelling uit te voeren diensten van algemeen economisch belang.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel zal de huidige regelgeving inzake financieel beheer door toegelaten instellingen met betrekking tot het gebruik van derivaten worden aangescherpt (Kamerstukken II 2010/11, 29 453, nr. 243).

Tenslotte zijn de recente ontwikkelingen voor mij aanleiding een onafhankelijke commissie van wijzen te vragen met een onafhankelijk advies te komen over een fundamentele herbezinning op het financiële kader en toezicht ten aanzien van toegelaten instellingen. Op termijn kan dit leiden tot aanvullende voorstellen van de regering.

## **Effecten**

Een daadwerkelijk door het CFV opgelegde hogere heffing kan gevolgen hebben voor de financiële draagkracht en (investerings)voornemens van toegelaten instellingen. Hierbij dient benadrukt te worden dat onderhavige verhoging van het maximale percentage een verhoging van het maximaal te heffen bedrag betreft. Het is op voorhand niet gezegd dat dit maximale bedrag ook daadwerkelijk wordt geheven. Zo heeft er de afgelopen jaren slechts in 2011 een heffing plaatsgevonden ten behoeve van saneringssteun van totaal € 56 mln. waarmee de financiële buffer van het CFV voor saneringssteun weer een toereikende omvang kreeg.

Uitgangspunt blijft dat voor het vaststellen van de hoogte van de daadwerkelijke heffing bepalend is wat het CFV aan middelen nodig heeft voor de uitvoering van haar saneringstaak (artikel 10 BCFV). Daarnaast voorkomt de wijze waarop het systeem is vormgegeven dat een toegelaten instelling in serieuze financiële problemen komt vanwege een heffing door het CFV. Het CFV kan in deze gevallen besluiten om de heffing kwijt te schelden. Dit vloeit voort uit artikel 12, eerste lid, van het BCFV.

Daarnaast laten de berekeningen zien dat de financiële spankracht van de sector als geheel toereikend is om een – maximaal opgelegde – heffing van 5% ten behoeve van saneringsteun te kunnen dragen.

De verhoging van de saneringsheffing valt samen met de heffing bij verhuurders (startjaar 2013). Voor wat betreft het jaar 2013 gaat om een beperkte heffing, namelijk € 13 miljoen voor alle verhuurders gezamenlijk. In 2014 is een bedrag van € 773 miljoen voorzien, waarvan mogelijk ca. € 625 miljoen voor rekening komt van de toegelaten instellingen. Deze heffing komt ten goede aan de algemene middelen van het Rijk. Van een samenloop van beide heffingen is in 2013 dan nog niet wezenlijk sprake.

Indien er in latere jaren sprake zou zijn van een samenloop van beide heffingen kan becijferd worden dat dit nog zou kunnen worden gedragen door de sector als geheel. Uitgaande van de cijfers voor 2013, zoals

opgenomen in het «Sectorbeeld voornemens 2012–2016» van het CFV, kan worden berekend dat een extra last van 5% van de huurinkomsten in 2013 er toe zou leiden dat de verwachte rentedekkingsgraad in 2013 daalt van ca. 1,85 naar ca. 1,50. Deze rentedekkingsgraad is een belangrijke norm voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) bij het verstrekken van borgingsruimte voor het aantrekken van leningen ten behoeve van investeringen. Bij een rentedekkingsgraad van ongeveer 1,3 tot 1,4 acht het WSW de kasstromen van een toegelaten instelling voldoende om de gewenste borgingsruimte zonder nadere extra voorwaarden te verstrekken. Dat betekent dat ook bij een samenloop van heffingen de toegelaten instellingen gemiddeld genomen voldoende kasmiddelen overhouden om de voorgenomen investeringen te kunnen financieren met WSW-borging.

### **Stand van zaken uitvoering EC-besluit 15 december 2009**

Bij EC-besluit van 15 december 2009 is de Europese Commissie akkoord gegaan met de bestaande steun aan toegelaten instellingen o.a. in de vorm van saneringssteun en projectsteun door het CFV. De wijzigingen die daartoe moeten worden doorgevoerd zijn vastgelegd in de Tijdelijke regeling diensten algemeen economisch belang toegelaten instellingen en worden wettelijk geregeld in een wijziging van de Woningwet, die in behandeling is bij de Tweede Kamer (het hiervoor reeds genoemde voorstel voor de herzieningswet toegelaten instellingen).

### **Verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM**

Verhoging van het maximumpercentage van de saneringsheffing betekent een inmenging in het recht van de toegelaten instellingen op een ongestoord genot van hun eigendom. Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) moet deze inmenging bij «wet» zijn voorzien en door het algemeen belang worden gerechtvaardigd. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) houdt het voorzien bij wet in dat de inmenging niet in strijd mag komen met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Verder dient de inmenging een gerechtvaardigd belang te dienen en de inmenging moet proportioneel zijn, dat wil zeggen dat er een *fair balance* moet bestaan tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de rechten van de betrokkene. Er mag geen sprake zijn van een onevenredige last op betrokkenen. Ten slotte heeft de Staat een ruime afwegingsbevoegdheid om te bepalen wat in het algemeen belang is en heeft een ruime vrijheid om beperkingen te stellen aan de uit artikel 1 EVRM voortvloeiende eigendomsbescherming (*margin of appreciation*). Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat de *margin of appreciation* van de wetgever op het terrein van de tenuitvoerlegging van sociaal-economisch beleid zeer ruim is.

Door de verhoging van het maximumpercentage van de saneringsheffing bij algemene maatregel van bestuur te regelen, wordt voldaan aan het vereiste van een basis bij wettelijke regeling. Van belang daarbij is dat de toegelaten instellingen bij hun toetreding bekend waren met de achtergronden van het stelsel. Dit stelsel brengt kort gezegd enerzijds voordelen voor de betrokken instellingen met zich, maar houdt aan de andere kant een onderlinge solidariteit in. Gegeven het solidariteitsstelsel, was bij de toelating als instelling voorzienbaar dat er sprake zou kunnen zijn van een verhoging van heffingen, mits binnen de draagkracht van de betrokken instellingen. Daarnaast is van belang dat dit besluit voor zijn inwerkingtreding wordt bekendgemaakt in het Staatsblad, er een nahangprocedure van twee maanden geldt voordat de wijziging in

werking kan treden en de heffing eerst in 2013 geheven zal kunnen worden.

Het algemeen belang van de volkshuisvesting wordt ernstig geschaad indien een toegelaten instelling zodanig in de financiële problemen komt dat zij haar taken niet langer kan waarborgen. Daarmee is sprake van een gerechtvaardigd belang voor de verhoging van het maximumpercentage van de saneringsheffing. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is het maximumpercentage van 5% niet zodanig hoog, dat over het geheel gezien het stelsel van borging via het WSW in gevaar komt. Zelfs bij een samenloop van heffingen kunnen gemiddeld genomen de toegelaten instellingen de voorgenomen investeringen met WSW-borging financieren. Van belang hierbij is tevens dat het voorstel voor de herzieningswet toegelaten instellingen regelt dat saneringssteun enkel wordt verstrekt ter waarborging van de door de toegelaten instellingen uit te voeren diensten van algemeen economisch belang. Bovendien is dit wetsvoorstel er mede op gericht om het risico te beperken dat een toegelaten instelling door het ontplooiën van commerciële activiteiten in een financiële situatie komt waarin sanering noodzakelijk is. Er is derhalve sprake van een *fair balance* tussen enerzijds het belang van de volkshuisvesting dat alle toegelaten instellingen financieel gezond blijven en anderzijds de financiële consequenties voor de betrokken instellingen. Mede gelet op de kwietscheldingsmogelijkheid voor individuele gevallen, is derhalve geen sprake van een onevenredige last op de betrokken instellingen.

### **Inwerkingtreding**

Dit besluit voorziet met artikel II in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. In de huidige situatie is het van belang dat het nieuwe heffingspercentage in 2013 gehanteerd kan worden. Daarvoor is het gewenst dat het besluit in oktober 2012 in werking treedt. De toegelaten instellingen moeten tijdig geïnformeerd worden over de te verwachten heffing met het oog op hun begroting. Het CFV neemt de op te leggen heffing eveneens op in zijn begroting.

Met een inwerkingtreding per oktober 2012 wordt afgeweken van het systeem van vaste verandermomenten. Gelet op de beperkte doelgroep van professionele instellingen en de urgentie van de maatregel, is dit gerechtvaardigd.

Op grond van artikel 73 van de Woningwet geldt voor dit besluit een nahangprocedure van twee maanden.

### **Afstemming**

Het voornemen de grens te verhogen is besproken met het CFV.

### **Administratieve lasten**

Dit besluit brengt geen extra administratieve lasten met zich mee. De systematiek van heffing verandert niet, uitsluitend het (eventueel) te heffen bedrag.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies