Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Met de wijziging van de Woningwet in verband met het uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders, wordt het gedurende vijf jaar mogelijk gemaakt om toe te staan dat toegelaten instellingen, de met hen verbonden ondernemingen van welke zij de enige aandeelhoudster zijn en samenwerkingsvennootschappen (hierna: toegelaten instellingen) verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren in gebouwen die zij niet in eigendom hebben voor huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van houders van een verblijfsvergunning asiel (hierna: vergunninghouders). Met deze wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: BTIV) wordt geregeld onder welke voorwaarden de Minister voor Wonen en Rijksdienst hiervoor toestemming verleent. Het verlenen van toestemming zal per separaat besluit worden gemandateerd aan de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Autoriteit).

2. Randvoorwaarden

Toegelaten instellingen kunnen alleen toestemming krijgen om de werkzaamheden uit te voeren als is voldaan aan een aantal voorwaarden.

2.1. Instemming van de gemeente en koppeling aan de taakstelling

Gezien het feit dat de tijdelijke uitbreiding van het werkdomein specifiek is gekoppeld aan het huisvesten van vergunninghouders, zal moeten blijken dat de te realiseren verhuureenheden in het bezit van derde partijen nodig zijn om vergunninghouders te kunnen huisvesten. Op basis van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 dienen gemeenten te voorzien in de huisvesting van vergunninghouders overeenkomstig de op grond van de Huisvestingswet 2014 voor die gemeente vastgestelde taakstelling.

Het college van burgemeester en wethouders heeft als eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van de taakstelling het beste zicht op de behoefte aan extra huisvesting die nodig is om aan de taakstelling te kunnen voldoen. Daarom dient het college te verklaren dat de werkzaamheden van de toegelaten instelling noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. Hiermee wordt zeker gesteld dat de verhuureenheden die op deze wijze beschikbaar komen, daadwerkelijk worden gebruikt om aan de taakstelling te voldoen.

De uitbreiding betreft het verhuren, verbouwen en onderhouden van bezit van derden. Dit betekent dat op grond van artikel 41c van de Woningwet de toegelaten instelling voor deze werkzaamheden niet gebonden is aan de woningmarktregio.

2.2. Vereisten aan de opdracht

<u>Minimaal percentage verhuur aan vergunninghouders</u>
Bij aanvang van de verhuur van het gebouw dient ten minste 50% van de verhuureenheden die ontstaan te worden verhuurd aan vergunninghouders. Met deze bepaling wordt voorkomen dat de tijdelijke uitbreiding van het werkdomein voornamelijk wordt gebruikt ten behoeve van de huisvesting van andere doelgroepen dan vergunninghouders. Tegelijk wordt de ruimte geboden aan pandeigenaren en gemeenten dat, omwille van de integratie of het bereiken van een zekere spreiding, ook andere doelgroepen in het betreffende gebouw kunnen worden gehuisvest.

In de jaarlijkse verantwoordingsinformatie vermeldt de toegelaten instelling per gebouw welk percentage van de verhuureenheden wordt verhuurd aan vergunninghouders. Is dit percentage lager dan 50%, dan dient de toegelaten instelling hierbij een verklaring van de gemeente te overleggen. Hierin verklaart de gemeente dat het verhuren van minimaal 50% van de

verhuureenheden aan vergunninghouders niet nodig is om te voldoen aan de taakstelling van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014. Op deze manier wordt ook tijdens de loop van de opdracht de afstemming tussen de taakstelling en de uitvoering van de afspraken over de huisvesting van vergunninghouders geborgd.

Maximale investeringskosten per verhuureenheid

Daarnaast is een grens gesteld aan de hoogte van de investering die nodig is om het pand geschikt te maken voor bewoning. Het is de toegelaten instelling toegestaan hiervoor tot maximaal € 10.000 ex. BTW per beoogde verhuureenheid aan directe kosten te maken, ongeacht of deze zal worden verhuurd aan een vergunninghouder. Dit bedrag zal bij ministeriële regeling worden geïndexeerd voor zover de ontwikkeling van de prijsindex voor de bouwkosten daar aanleiding toe geeft. Met een maximumbedrag per investering worden pandeigenaren, gemeenten en toegelaten instellingen aangezet om voor de minst ingrijpende oplossingen te kiezen, zonder dat het onmogelijk wordt om leegstaand vastgoed te gebruiken dat tot nu toe niet voor bewoning werd gebruikt.

De werkzaamheden mogen worden uitgevoerd vanuit de DAEB-tak. Indien het gebouw niet volledig aan vergunninghouders wordt verhuurd, dient het overige deel ofwel te worden toegewezen aan huishoudens die op grond van artikel 48 van de Woningwet in aanmerking komen voor een DAEB-woning.

Maximale duur van de opdracht: 10 jaar

De gegeven toestemming om in gebouwen van anderen verhuur-, verbouw- en onderhoudswerkzaamheden te verrichten geldt maximaal voor de duur van tien jaar. Dit is reeds opgenomen in artikel 45a van de Woningwet.

2.3. Interesse van marktpartijen

Het is onzeker of marktpartijen op alle locaties de werkzaamheden op zich kunnen of willen nemen in de omvang en met de voortvarendheid die noodzakelijk zijn om de extra huisvestingsopgave te realiseren. Daarom wordt het toegelaten instellingen onder voorwaarden toegestaan hieraan een bijdrage te leveren. Het huisvesten van vergunninghouders is immers al een kerntaak van toegelaten instellingen. Het verrichten van werkzaamheden van panden van derden echter niet. Om deze reden is voorzien in een verlichte vorm van een markttoets. Deze procedure beoogt dat de interesse van marktpartijen in beeld komt. Hoewel de urgentie om snel huisvesting voor vergunninghouders te kunnen realiseren groot is, dienen daarom ook marktpartijen in aanmerking te kunnen komen voor het uitvoeren van de benodigde werkzaamheden. Een aantal gebouwen is gemakkelijk geschikt te maken voor bewoning, zoals bestaande leegstaande woningen. Ook zijn er gebouwen die voor langer dan tien jaar beschikbaar worden gesteld of tegen een zeer lage vergoeding. In al deze gevallen moeten marktpartijen in de gelegenheid zijn om hun interesse kenbaar te maken. Opgemerkt zij dat marktpartijen niet gebonden zijn aan het maximale investeringsbedrag van € 10.000, het minimale percentage van 50% vergunninghouders en de maximumlooptijd van tien jaar.

De voorgeschreven procedure om marktpartijen in aanmerking te laten komen voor het uitvoeren van de werkzaamheden geldt alleen indien de werkzaamheden worden uitgevoerd door toegelaten instellingen of samenwerkingsvennootschappen. Indien een verbonden onderneming de werkzaamheden uitvoert, is een markttoets niet nodig omdat een verbonden onderneming al opereert als een marktpartij.

De procedure bestaat uit de volgende stappen:

1. een pandeigenaar stelt een gebouw beschikbaar voor de huisvesting van vergunninghouders en meldt zich bij de gemeente;
2. de gemeente maakt dit langs elektronische weg algemeen bekend. Vermeld wordt een omschrijving van het bewuste gebouw, wat het tijdstip van aanvang en de looptijd is van de opdracht en hoe het gebouw nadien moet worden opgeleverd;

3. marktpartijen krijgen de gelegenheid om hun interesse te laten blijken om werkzaamheden in het gebouw uit te voeren;
4. zijn de werkzaamheden gedurende twee weken gepubliceerd, dan kan de toegelaten instelling worden benaderd om de opdracht uit te voeren.

Op een aantal punten verschilt bovenstaande procedure met de procedure die was omschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders. De reden hiervoor is dat uit nadere consultatie is gebleken dat een vereenvoudiging van de procedure wenselijk en mogelijk was zonder afbreuk te doen aan het doel van de verlichte markttoets, namelijk dat marktpartijen tijdig kennis kunnen nemen van een vraag vanuit de gemeente om beheeractiviteiten te verrichten en hun interesse aan de pandeigenaar kenbaar maken. Hierdoor wordt geborgd dat ook marktpartijen in aanmerking kunnen komen voor het verrichten van de benodigde werkzaamheden. de voorwaarde, dat de toegelaten instelling alleen toestemming krijgt als er geen marktpartij geïnteresseerd is, niet opgenomen; de verlichte markttoets heeft het karakter van een tender. De pandeigenaar kan dus kiezen met welke partij, marktpartij of toegelaten instelling, hij een overeenkomst wenst aan te gaan. De tweede wijziging ten opzichte van de memorie van toelichting is dat de voorwaarden aan het soort informatie dat moet worden gepubliceerd, algemener zijn geformuleerd. Dit biedt gemeenten meer ruimte om de specifieke uitvraag te beschrijven. Bovendien bleek uit de nadere consultatie dat de specifieke voorwaarden van de opdracht veelal onderwerp zijn van onderhandelingen en daarom ten tijde van de markttoets nog niet bekend zijn. Verwacht wordt dat marktpartijen op basis van de informatie die moet worden gepubliceerd afdoende kunnen afwegen of zij interesse in de opdracht willen laten blijken.

1. <u>Een pandeigenaar stelt een gebouw beschikbaar</u>
Een pandeigenaar heeft een gebouw in eigendom dat hij beschikbaar wil stellen om geschikt te maken voor bewoning en om deze te laten gebruiken als woonruimte voor vergunninghouders. Hij meldt zich, al dan niet op uitnodiging van de gemeente, bij de gemeente.

2. <u>De pandeigenaar formuleert de globale voorwaarden waaronder hij het pand beschikbaar stelt</u>
Ten behoeve van de markttoets formuleert de pandeigenaar een aantal globale voorwaarden waaraan hij wil dat de opdracht voldoet. Zo kan worden vastgesteld of marktpartijen geïnteresseerd zijn om de opdracht uit te voeren. In de opdracht is in elk geval opgenomen:

- de naam en de contactgegevens van de pandeigenaar;
- een omschrijving van het bewuste gebouw zoals het adres, welk deel kan worden gebruikt voor het huisvesten van vergunninghouders, overige typerende kenmerken van het gebouw;
- het startmoment en de duur van de opdracht;
- de wijze waarop en toestand waarin het gebouw na afloop van de opdracht dient te worden opgeleverd.

Bij verhuur van panden van het Rijksvastgoedbedrijf is het de gemeente die de opdracht formuleert omdat het Rijksvastgoedbedrijf uitsluitend aan gemeenten verhuurt.

3. <u>De opdracht wordt uitgezet door de gemeente; marktpartijen reageren op de opdracht</u>
Op basis van de globale voorwaarden van de pandeigenaar kunnen marktpartijen inschatten of zij geïnteresseerd zijn en of zij de werkzaamheden zouden willen uitvoeren.

Om dit te inventariseren, publiceert de gemeente het voornemen en de voorwaarden. Dit geeft marktpartijen de gelegenheid om contact op te nemen met de pandeigenaar om een voorstel te doen. Met het oog op de snelheid waarmee de huisvesting moet worden gerealiseerd, dient de publicatie van de opdracht door de gemeente twee weken te duren.

4. De toegelaten instelling vraagt toestemming

Na afloop van de twee weken mag de toegelaten instelling worden benaderd om de werkzaamheden uit te voeren. De toegelaten instelling verzoekt daarop de minister om hiervoor toestemming te verlenen.

3. Toestemming

3.1. Voorafgaande toestemming

Wanneer een pandeigenaar voornemens is om de opdracht te verstrekken aan een toegelaten instelling en deze ook bereid is de werkzaamheden op zich te nemen, vraagt de toegelaten instelling op grond van artikel 45a van de Woningwet toestemming aan de minister. Bij de aanvraag dient de toegelaten instelling de volgende documenten te overleggen:

- een verklaring van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente op wiens grondgebied de werkzaamheden worden uitgevoerd, waarin is opgenomen dat:
    - het college ermee instemt dat de werkzaamheden door de toegelaten instelling worden uitgevoerd;
    - de werkzaamheden noodzakelijk zijn voor het voldoen aan de taakstelling op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014;
    - indien de werkzaamheden zullen worden uitgevoerd door de toegelaten instelling of een samenwerkingsvennootschap, de in paragraaf 2.3 beschreven procedure is gevolgd;
- de te tekenen overeenkomst tussen de pandeigenaar en de toegelaten instelling.

Een modelverklaring voor de gemeente wordt voorgeschreven bij ministeriële regeling. Hierin wordt ook opgenomen welke nadere eisen aan de te tekenen overeenkomst worden gesteld. Gedacht kan worden aan een clausule dat de overeenkomst kan worden ontbonden indien de Autoriteit de toestemming voor de werkzaamheden intrekt (zie onder 3.2).

De minister geeft geen toestemming als uit de te tekenen overeenkomst of anderszins blijkt dat niet voldaan is aan vereisten met betrekking tot het percentage vergunninghouders, het investeringsbedrag en de looptijd of indien de verklaring van de gemeente ontbreekt. Ook kan de toestemming uitblijven als blijkt dat het uitvoeren van de werkzaamheden te grote financiële risico's voor de toegelaten instelling met zich meebrengt of dat de financiële continuïteit van de toegelaten instelling niet voldoende is gewaarborgd.

Op grond van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht dient in ieder geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag daarover een beslissing te worden genomen. Beoogd is echter, vanwege de urgentie bij het realiseren van extra woningen door de grote toestroom van asielzoekers, binnen vier weken uitsluitsel te geven.

3.2. Verantwoording en tussentijds intrekken van de toestemming

De minister kan handhavend optreden wanneer de door de toegelaten instelling uitgevoerde werkzaamheden niet uitsluitend tot de diensten van algemeen economisch belang behoren. Ook kan handhavend worden opgetreden indien de toegelaten instelling zonder verklaring van de gemeente minder dan 50% van de verhuureenheden aan vergunninghouders huisvest. In dit geval kan ook tussentijds de toestemming worden ingetrokken. Anders dan in de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders was aangegeven, voert de Autoriteit geen steekproeven hierop uit. De Autoriteit zal zich baseren op de verantwoordingsinformatie die door de toegelaten instelling wordt geleverd. Zie hiertoe paragraaf 2.2.

De toegelaten instelling legt jaarlijks in de reguliere verantwoordingsprocedure verantwoording af over de werkzaamheden en gemaakte kosten. Als blijkt dat het maximale investeringsbedrag wordt overschreden of als het voortzetten van de werkzaamheden leidt tot financiële problemen bij de

toegelaten instelling, kan de minister handhavend optreden en daartoe de bevoegdheden van artikel 61 en verder van de Woningwet inzetten.

Tot slot kan de toestemming tussentijds worden ingetrokken wanneer door het voortzetten van de werkzaamheden de financiële continuïteit van de toegelaten instelling niet langer is gewaarborgd of de financiële risico's van de opdracht onverantwoord groot zijn geworden.

II. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Er wordt een tijdelijke nieuwe afdeling in Hoofdstuk V van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 ingevoegd. Dit hoofdstuk gaat over het werkdomein van toegelaten instellingen. De nieuwe afdeling wordt ingevoegd na de tweede afdeling, dat gaat over het gebied van de volkshuisvesting, omdat het gaat om een tijdelijke uitbreiding van dat gebied. De nieuw ingevoegde afdeling 2a vervalt op hetzelfde moment als artikel 45a van de Woningwet. De bepalingen in de nieuwe afdeling worden hieronder besproken.

Artikel 53a

Artikel 53a bevat een definitiebepaling, zodat kortheidshalve naar de toegelaten instelling, de met haar verbonden onderneming van welke zij enig aandeelhoudster is en de samenwerkingsvennootschap die om toestemming verzoekt om de in artikel 45a, eerste lid, van de Woningwet bedoelde werkzaamheden te verrichten kan worden verwezen als "aanvrager". Met deze keuze voor deze term wordt tevens duidelijk gemaakt dat het verzoek om toestemming een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 53b

Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden de toestemming om de werkzaamheden te verrichten kan worden verleend. Het eerste lid bepaalt aan welke voorwaarden de aanvrager moet voldoen.

Artikel 53c, derde lid, stelt als eis aan de aanvrager dat de werkzaamheden ten aanzien van de gebouwen of de verhuureenheden waar de toestemming betrekking op heeft, uitsluitend werkzaamheden mag verrichten die behoren tot de diensten van algemeen economisch belang. Wanneer bij de aanvraag van de toestemming blijkt, bijvoorbeeld uit de aanvraag of de opdrachtovereenkomst tussen de toegelaten instelling en de pandeigenaar, dat de werkzaamheden niet geheel daartoe behoren, zou het weinig efficiënt zijn wanneer moet worden gewacht totdat is aangevangen met de werkzaamheden, om vervolgens handhavend op te treden. Daarom wordt het voor dergelijke gevallen mogelijk gemaakt om de toestemming te weigeren. Hierop ziet het eerste lid, onderdeel a.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de werkzaamheden als bedoeld in artikel 45a van de Woningwet door artikel I, onderdeel D, van het de wijziging van de Woningwet in verband met tijdelijk uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders (Kamerstukken II*,* 34 403) onder de diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdeel b, van de Woningwet worden gebracht. De aanvrager mag niet in datzelfde gebouw ook werkzaamheden verrichten die niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang.

Een andere voorwaarde is dat de in artikel 53d bedoelde verklaring is afgegeven. Dit wordt nader toegelicht bij de toelichting bij dat artikel. Deze verklaring wordt ingevolge het tweede lid bij de aanvraag door de aanvrager overgelegd, evenals de ontwerpovereenkomst tussen de aanvrager en degene in wiens opdracht hij de werkzaamheden wenst te verrichten. Het eerste lid, onderdeel c, bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen aan die ontwerpovereenkomst. Voldoet de ontwerpovereenkomst daar niet aan, dan levert dat een grond

op om de toestemming te weigeren. Tot slot mag de investering die nodig is om het gebouw geschikt te maken voor bewoning niet meer dan € 10.000,- exclusief BTW per verhuureenheid belopen. Het vierde lid bevat een grondslag om dit bedrag bij ministeriële regeling te indexeren. Dit kan jaarlijks met ingang van 1 januari geschieden, indien de ontwikkeling van het prijscijferindex voor de bouwkosten daar aanleiding toe geeft.

Het derde lid bepaalt op welke gronden de toestemming kan worden geweigerd. Zo kan de toestemming worden geweigerd indien de aan de opdracht verbonden risico's te groot moeten worden geacht, of wanneer de financiële positie van de aanvrager zodanig is dat het uitvoeren van de werkzaamheden ontverantwoord is.

Artikel 53c

Dit artikel stelt nadere eisen aan de werkzaamheden, die op grond van artikel 45a van de Woningwet worden verricht. Het vierde lid van artikel 45a biedt hiervoor een grondslag. Hierdoor kunnen de instrumenten met betrekking tot uitoefening van het toezicht van artikel 61 en verder van de Woningwet worden ingezet wanneer de aanvrager niet aan de in dit artikel gestelde eisen aan de werkzaamheden voldoet. Op grond van artikel 53f, onderdeel b, kan dit tevens leiden tot het tussentijds intrekken van de toestemming.

Ten eerste dient bij aanvang van de verhuurwerkzaamheden ten minste de helft van de verhuureenheden aan vergunninghouders als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet 2014, ten aanzien waarvan burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente verplicht zijn om hen te huisvesten, te worden verhuurd.

Deze eis blijft gelden na aanvang van de verhuur, met dien verstande dat wanneer het college schriftelijk verklaart dat het een bezettingsgraad van minstens 50% vergunninghouders niet nodig acht om te voldoen aan de taakstelling, die bezettingsgraad ook lager mag zijn. De aanvrager dient, wanneer het percentage lager is dan 50%, deze verklaring aan de toezichthouder te overleggen tijdens de reguliere verantwoordingsprocedure.

Op de derde voorwaarde is reeds bij de toelichting van artikel 53b ingegaan. De werkzaamheden dienen geheel te behoren tot de diensten van algemeen economisch belang. Wanneer tijdens de looptijd van de werkzaamheden blijkt dat aan deze eis niet wordt voldaan, kan de toezichthouder handhavend optreden.

Artikel 53d en 53e

Op grond van artikel 53b, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, onderdeel b, dient het college op wiens grondgebied de werkzaamheden worden uitgevoerd een schriftelijke verklaring te geven en dient de aanvrager deze bij de aanvraag te overleggen. Artikel 53d geeft regels over de vorm en inhoud van deze verklaring. Het college dient ermee in te stemmen dat de werkzaamheden door de aanvrager worden uitgevoerd en dient het verrichten van deze werkzaamheden nodig te achten om de voor de gemeente geldende taakstelling te realiseren. Indien dit het geval is, verstrekt zij de aanvrager een schriftelijke verklaring van die strekking. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de zinsnede "indien en in dat geval inhoudende dat" in het eerste lid. Voor deze verklaring maakt het college gebruik van een op grond van het derde lid bij ministeriële regeling vast te stellen formulier.

Het tweede lid schrijft voor dat indien een toegelaten instelling of samenwerkingsvennootschap om toestemming verzoekt, de verklaring tevens inhoudt dat de door artikel 53e voorgeschreven procedure is toegepast. Deze procedure wordt in paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze toelichting uitgebreid beschreven. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat wanneer een met een toegelaten instelling verbonden onderneming van wie die toegelaten instelling enig aandeelhoudster is, de procedure van artikel 53e niet hoeft te worden gevolgd en dit buiten de verklaring van het college blijft.

Artikel 53f

Dit artikel bepaalt op welke gronden de toestemming voor het verrichten van de werkzaamheden voor het einde van de looptijd van de opdracht kan worden ingetrokken.

De toestemming kan worden ingetrokken wanneer blijkt dat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 53b, eerste lid. Zo kan na aanvang van de werkzaamheden blijken dat per verhuureenheid meer dan € 10.000,- wordt geïnvesteerd om de eenheid gereed te maken voor bewoning. In dit geval kan de toestemming worden ingetrokken. Daarnaast kan, naast dat de bevoegdheden van artikel 61 en verder van de Woningwet kunnen worden toegepast, de toestemming worden ingetrokken als komt vast te staan dat niet wordt voldaan aan de eisen die artikel 53c aan de werkzaamheden stelt. Tot slot kan de toestemming worden ingetrokken wanneer tijdens de looptijd de financiële risico's van de opdracht, of de financiële positie van de aanvrager zelf zodanig is geworden dat het niet langer verantwoord is dat de aanvrager de werkzaamheden uitvoert.

ARTIKEL II

Het tijdstip van inwerkingtreding en vervallen van dit besluit zijn gekoppeld aan het moment waarop artikel 45a van de Woningwet in werking treedt en vervalt. In artikel II van de wijziging van de Woningwet in verband met het uitbreiden van het werkgebied van toegelaten instellingen met het oog op het huisvesten van vergunninghouders is opgenomen dat artikel 45a vijf jaar na de inwerkingtreding ervan komt te vervallen. Voor dit besluit geldt hetzelfde.