

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 juni 1998 en het nader rapport d.d. 18 november 1998, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 januari 1998, no. 97.006329, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 januari 1998, nr. 97.006329, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 1998, nr. W08.98.0001, bied ik U hierbij aan.

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

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

TOEGELATEN INSTELLINGEN.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op toegelaten instellingen zal voortaan weer geheel bij het Rijk liggen, aldus de memorie van toelichting in paragraaf 2.1. Het voorstel dient onder meer om het sanctie-instrumentarium aan te passen en uit te breiden. De Raad van State maakt enkele opmerkingen over de hierna volgende onderwerpen:

- de aanwijzing (artikel 70d, tweede lid);*
- de aanwijzing en de last onder dwangsom (artikel 105);*
- het bewind (artikelen 70e en volgende);*
- de intrekking van de toelating (artikel 70b).*

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*1. Aanwijzing, goedkeuring en plan.
Het voorgestelde artikel 70d, tweede lid, voorziet er onder meer in dat een algemene maatregel van bestuur kan bepalen dat de minister een toegelaten*

instelling een aanwijzing kan geven om een handeling te verrichten of na te laten. Het wil de Raad voorkomen dat zo'n aanwijzing een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal zijn, waartegen de toegelaten instelling, na bezwaar, beroep kan instellen bij de rechtbank, met hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Nu onvoldoende duidelijk is of deze consequentie is beoogd, adviseert het college dit punt in elk geval in de toelichting te bespreken.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting op het voorgestelde artikel 70d van de Woningwet aangegeven, dat een aanwijzing aan een toegelaten instelling moet worden gezien als een besluit 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.

2. Aanwijzing en last.

In het voorgestelde artikel 105, eerste lid, is de bevoegdheid van de minister geregeld om aan een toegelaten instelling een last onder dwangsom op te leggen. In het derde lid van dat artikel wordt bepaald dat een aanwijzing als bedoeld in artikel 70d, tweede lid, tweede volzin, onder a, aan het niet voldoen waaraan de minister het gevolg verbindt dat de betrokken toegelaten instelling een geldbedrag verbeurt aan de staat, gelijkstaat aan een last onder dwangsom als bedoeld in het eerste lid.

Gelet op de wijze van financiering van de toegelaten instellingen acht de Raad het wenselijk dat de toelichting uiteenzet welk effect is te verwachten van een financiële sanctie en of de eventueel verbeurde gelden ten goede zullen blijven komen aan de volkshuisvesting.

Voorts rijst bij het college de vraag waarom, naast de last onder dwangsom, de aanwijzing onder verbeurte van een geldbedrag wenselijk is en wat de verhouding is tussen zo'n last en zo'n aanwijzing. Bij gebreke van een dragende motivering adviseert het college het derde lid van artikel 105 te laten vervallen.

2. Het advies van de Raad om het voorgestelde artikel 105, derde lid, van de Woningwet als om advies aan de Raad voorgelegd te laten vervallen, is opgevolgd. Het is niet de bedoeling om zowel een last onder dwangsom als een aanwijzing onder verbeurte van een geldbedrag mogelijk te maken. Naar aanleiding van het advies van de Raad en om te verzekeren dat de verbeurde gelden ten goede zullen blijven komen aan de volkshuisvesting, is aan het voorgestelde artikel 105 van de Woningwet een nieuw derde lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat die gelden in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting worden gestort. Voorts is in paragraaf 2.4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting een passage toegevoegd, waarin op het mogelijke effect van een last onder dwangsom wordt ingegaan.

3. Het bewind.

a.i. Het voorgestelde artikel 70e bepaalt in het eerste lid, eerste volzin dat, indien naar het oordeel van de minister een toegelaten instelling ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of op korte termijn ernstige schade aan dat belang zal berokkenen, de minister aan de rechtbank kan verzoeken de toegelaten instelling onder bewind te stellen. Artikel 70g, eerste lid, eerste volzin, bepaalt dat de bewindvoerders bij uitsluiting alle bevoegdheden uitoefenen van de organen van de toegelaten instelling, tenzij de rechtbank anders heeft bepaald. De toelichting noemt het bewind een zeer ingrijpende maatregel.

De toelichting bespreekt voorts aan welke norm is te beoordelen of het bewind dient te worden uitgesproken, namelijk ingeval dreigt dat een toegelaten instelling niet meer aan haar financiële verplichtingen kan voldoen, dan wel een toegelaten instelling zodanig handelt in strijd met haar wettelijke verplichtingen dat ernstige schade dreigt aan het belang van de volkshuisvesting, waaronder dat van de huurders, en er geen tekenen zijn dat in de betrokken situatie verbetering zal komen tenzij een bewindvoerder orde op zaken stelt.

Het voorstel vertoont gelijkenis met de «noodregeling» voorzien in artikel 71, eerste lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992 (WTK), bepalende dat ingeval de solvabiliteit of de liquiditeit van een kredietinstelling tekenen van een

gevaarlijke ontwikkeling vertoont en redelijkerwijs in die ontwikkeling geen verbetering is te voorzien, de rechtbank, op verzoek van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), kan verklaren dat de kredietinstelling verkeert in een toestand, welke in het belang van de gezamenlijke schuldeisers bijzondere voorziening behoeft.

De voorgestelde formulering van de eerste zin van het eerste lid van artikel 70e verschilt van die van artikel 71, eerste lid, WTK. Ervan uitgaande dat geen inhoudelijk verschil is beoogd, adviseert de Raad het voorgestelde artikel 70e te herformuleren in deze zin dat, ingeval een toegelaten instelling ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent en redelijkerwijs in die ontwikkeling geen verbetering is te voorzien en een andere voorziening niet doeltreffender zou zijn, de rechtbank, op verzoek van de minister het bewind kan uitspreken. Dit betekent dat de rechtbank het verzoek ten volle toetst aan de norm.

Zou het voorstel beogen dat de rechtbank slechts het oordeel van de minister dat een toegelaten instelling ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent of op korte termijn ernstige schade aan dat belang zal berokkenen, – marginaal – kan toetsen, dan verdient de vraag of zulks passend is nader onderzoek, in het licht van enerzijds de verantwoordelijkheid van de minister en anderzijds het wettelijk statuut van de privaatrechtelijke rechtspersonen, die men als de rechtsvorm voor toegelaten instellingen heeft gekozen, elk met organen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

ii. Het voorgestelde artikel 70i, eerste lid, bepaalt dat het bewind niet langer duurt dan noodzakelijk is om de voorwaarden te scheppen waaronder de toelating naar het oordeel van de minister niet langer ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent en niet op korte termijn ernstige schade aan dat belang zal berokkenen, in welk geval hij de rechtbank verzoekt het bewind op te heffen. Het college adviseert tot een objectieve formulering van de duur van het bewind, bijvoorbeeld ten hoogste anderhalf jaar, met mogelijkheid van verlenging op verzoek van de minister.

b. Het college beveelt aan de beoogde procesgang nader te preciseren. Zo is niet duidelijk of de bepalingen van de Twaalfde Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – mede – van toepassing zullen zijn dan wel – uitsluitend – de bepalingen, voorzien in het voorstel. Te bepalen ware dat de minister een afschrift van het verzoek aan de toegelaten instelling doet toekomen, dat de rechtbank desgewenst boeken kan inzien en deskundigen horen en van welk moment af de periode van twee weken is te rekenen waarbinnen de rechtbank de zaak behandelt. Voorts ware aan artikel 70f, eerste lid, eerste zin, de bepaling toe te voegen dat de beloning van de bewindvoerders voor rekening van de desbetreffende instelling komt. Het voorgestelde artikel 70f, tweede lid, laatste volzin, veronderstelt dat tegen de uitspraak van de rechtbank een voorziening openstaat, maar vermeldt niet welke. Het college adviseert te bepalen – zoals wellicht de bedoeling is – welke beperkte voorziening beschikbaar zal zijn.

c. Artikel 70f, tweede lid, zoals voorgesteld, bepaalt dat de beslissing waarbij een toegelaten instelling onder bewind wordt gesteld, in een openbare terechtzitting wordt uitgesproken. Een uittreksel van de uitspraak wordt onverwijld in de Staatscourant en in aangewezen nieuwsbladen bekendgemaakt. Het voorgestelde tweede lid van artikel 70g bepaalt dat een rechtshandeling die een orgaan van een toegelaten instelling verricht na de uitspraak en vóór het tijdstip waarop degenen die bij die rechtshandeling een belang heeft van die uitspraak kennis kan nemen, geldig is. De vraag rijst wanneer een belanghebbende voor het eerst van de uitspraak kan kennisnemen in de zin van de voorgestelde bepaling. Het college adviseert erin te voorzien dat de datum van een bepaalde publicatie beslissend zal zijn.

d. Het voorstel geeft niet uitdrukkelijk aan wat de bedoeling is van het bewind. Het voorgestelde eerste lid van artikel 70i houdt wel een duidelijke aanwijzing in, te weten: de voorwaarden te scheppen waaronder de toelating (bedoeld: de toegelaten instelling?) niet langer ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent en niet op korte termijn ernstige schade aan dat belang zal berokkenen. Het lijkt het college evenwel raadzaam de aard van het bewind nader te bepalen. Daarbij ware ook te bespreken de vraag of, onder

omstandigheden, een toegelaten instelling haar activiteiten ten einde zou dienen te brengen. Het is voorts noodzakelijk te voorzien in de verhouding tussen bewind enerzijds en surseance van betaling en faillissement anderzijds. Tevens ware te verduidelijken wat de taak van de bewindvoerders zal zijn. Het college adviseert te bepalen welke bijzondere stappen bewindvoerders mogen nemen, waarbij is te denken aan fusie of splitsing, dan wel aanvraag van surseance van betaling of faillissement.

e. Het ligt voor de hand dat de bewindvoerders het beleid in de toegelaten instelling zullen kunnen bepalen. Het voorstel voor het eerste lid van artikel 70g luidt dan ook, zoals al gereleveerd, dat de bewindvoerders bij uitsluiting alle bevoegdheden van de organen van de toegelaten instelling uitoefenen, maar voegt toe «tenzij de rechtbank anders heeft bepaald». Het college acht flexibiliteit wenselijk, vraagt zich echter af onder welke omstandigheden de rechtbank van deze bevoegdheid gebruik dient te maken en beveelt aan dat de memorie van toelichting daaromtrent opheldering geeft.

f. Bij de samenstelling van een bestuur van een rechtspersoon, maar ook bij de keuze voor méér dan één curator in een faillissement, pleegt men personen elk met verschillende expertise te benoemen. Uitgangspunt is vervolgens dat zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het te voeren beleid. Weliswaar voorziet de wet er in dat aan een bestuurder of aan een curator een bepaalde werkring kan worden aangewezen, maar dat lijkt bedoeld voor een situatie waarin er bedrijven van verschillende aard zijn of op verschillende plaatsen. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk kennelijk zelden of niet meer gebruikgemaakt. Het is niet aanstonds in te zien waarom men bij pluraliteit van bewindvoerders voor een toegelaten instelling inbreuk op het beginsel van gezamenlijke verantwoordelijkheid zou willen maken. Het college adviseert dan ook in de toelichting uiteen te zetten waarom in de voorgestelde artikelen 70f, eerste lid, tweede zin, en 70h, tweede lid, tweede zin, is voorzien in de mogelijkheid van zelfstandige handelingsbevoegdheid op een bepaald werkterrein.

3. a.i.

Het voorgestelde artikel 70e, eerste lid, van de Woningwet is overeenkomstig het daartoe strekkende advies van de Raad zodanig geherformuleerd, dat daaruit blijkt dat de rechtbank het verzoek om een toegelaten instelling onder bewind te stellen ten volle toetst aan de norm. Bij de redactie van die norm is aangesloten bij artikel 71, eerste lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992.

a.ii.

In het voorgestelde artikel 70i, eerste lid, van de Woningwet is overeenkomstig het advies van de Raad een objectieve tijdsduur van het bewind als hoofdregel opgenomen. Deze tijdsduur is op twee jaar gesteld. Er is niet voorzien in een mogelijkheid van een verlenging van deze tijdsduur. De gedachte hierbij is dat, als het bewind niet binnen twee jaar leidt tot de verbeteringen die daarmee worden beoogd, overwogen zal moeten worden om de intrekking van de toelating te bevorderen.

Wel is, in het tweede lid van genoemd artikel, voorzien in een kortere duur van het bewind in de gevallen dat in een korter tijdsbestek dan twee jaar naar het oordeel van het Rijk de voorwaarden zijn geschapen waaronder de toelating niet langer ernstige schade aan de volkshuisvesting berokkent. In deze gevallen blijft er volgens het wetsvoorstel sprake van een marginale toetsing van dat oordeel door de rechtbank.

b.

De procesgang is overeenkomstig het advies van de Raad van State op de volgende punten nader gepreciseerd:

- In het voorgestelde artikel 70e, tweede lid, van de Woningwet is bepaald dat de periode van twee weken waarbinnen de rechtbank de zaak behandelt, gerekend wordt vanaf de ontvangst van het verzoek, en dat de rechtbank inzage kan nemen of, door daartoe door haar aangewezen deskundigen, doen nemen van zakelijke gegevens en bescheiden van de betrokken toegelaten instelling.
- In de toelichting op het voorgestelde artikel 70e van de Woningwet is ingegaan op de toepasselijkheid van de Twaalfde Titel van het Eerste Boek

van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daarin wordt gesteld dat uit artikel 429a, het eerste artikel van die titel, volgt dat die titel van toepassing is, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit. In die toelichting zijn voorts de artikelen uit die titel genoemd, die van toepassing zijn op de procedures bij de rechtbank en bij het gerechtshof en de Hoge Raad. Voorts is, in het kader van de afstemming van het wetsvoorstel op genoemde titel, het voorgestelde artikel 70e, derde lid, van de Woningwet geschrapt, omdat in de daarin geregelde materie wordt voorzien door artikel 429f, eerste lid, van die titel, en het voorgestelde artikel 70f, tweede lid, eerste zin, van de Woningwet geschrapt, omdat artikel 429k, tweede lid, eerste zin, van die titel er in voorziet dat de beslissing van de rechtbank in het openbaar wordt uitgesproken.

Tenslotte merk ik in dit kader op, dat in het wetsvoorstel niet is bepaald dat de toegelaten instelling een afschrift van het verzoek ontvangt, zoals de Raad had geadviseerd, omdat artikel 429l van genoemde titel onder meer daarin reeds voorziet.

- In het voorgestelde artikel 70f, eerste lid, van de Woningwet is bepaald dat de beloning van de bewindvoerders voor rekening komt van de betrokken toegelaten instelling.
- Aan het voorgestelde artikel 70f van de Woningwet zijn een derde en vierde lid toegevoegd, waarin een regeling is opgenomen voor de voorziening tegen de uitspraak van de rechtbank op het verzoek. Uit die artikelliden blijkt dat daartegen hoger beroep en beroep in cassatie openstaan. De termijn om dit beroep in te stellen is gesteld op acht dagen na respectievelijk de uitspraak van de rechtbank en de uitspraak in hoger beroep. Hierbij is aangesloten bij de overeenkomstige termijnen die in de Faillissementswet zijn opgenomen waar het gaat om de benoeming van bewindvoerders in een surseance van betaling en de benoeming van curatoren in een faillissement. De behandeltermijn van het beroep door het gerechtshof respectievelijk de Hoge Raad is gesteld op twee weken na de ontvangst van het beroepschrift. Dit is dezelfde termijn die in het voorgestelde artikel 70e, tweede lid, van de Woningwet is opgenomen voor de behandeling door de rechtbank van het verzoek om de betrokken toegelaten instelling onder bewind te stellen.

c.

In het voorgestelde artikel 70g, tweede lid, van de Woningwet is overeenkomstig het advies van de Raad een tijdstip opgenomen, waarvóór een rechtshandeling van een orgaan van een toegelaten instelling die onder bewind is gesteld nog geldig is. Dat tijdstip is bepaald op de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin een uittreksel van de betrokken uitspraak van de rechtbank is bekendgemaakt.

d.

In paragraaf 2.4.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin de bedoeling van het bewind nader wordt toegelicht. Daarin is ook aandacht besteed aan de vraag of, onder omstandigheden, een toegelaten instelling haar activiteiten ten einde zou dienen te brengen.

Het advies van de Raad van State om te voorzien in de verhouding tussen het bewind op voet van de Woningwet enerzijds en (bewind bij) surséance van betaling en faillissement anderzijds, is aanleiding geweest tot enkele aanvullingen van het wetsvoorstel. Aan het voorgestelde artikel 70e van de Woningwet is een nieuw derde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat een toegelaten instelling waarbij sprake is van een (aanvraag van) surséance van betaling of een (aanvraag van) faillissement, niet op voet van de Woningwet onder bewind kan worden gesteld. Het voornaamste argument voor deze regeling is, dat het bewind op voet van de Woningwet is beoogd voor situaties waarin weliswaar van een ernstig tekortschietend financieel beheer sprake kan zijn met alle mogelijke nadelige gevolgen vandienvoor de volkshuisvesting, maar het nog niet zover is gekomen dat stappen zijn genomen om tot surséance van betaling voor, of faillissement van de betrokken toegelaten instelling te komen. In aansluiting hierop is in het voorgestelde artikel 70i, eerste lid, van de Woningwet opgenomen, dat het bewind op voet van de Woningwet met onmiddellijke ingang eindigt bij het onherroepelijk worden

van een benoeming van een bewindvoerder in een surséance van betaling of een curator in een faillissement.

Het advies van de Raad om te bepalen welke bijzondere stappen, zoals fusie, splitsing en aanvraag van surséance van betaling of faillissement, de bewindvoerders mogen nemen, is niet opgevolgd. Uit de tekst van de eerste zin van het voorgestelde artikel 70g, eerste lid, van de Woningwet blijkt naar mijn oordeel voldoende dat er in beginsel geen beperkingen bestaan aan de bevoegdheden van de bewindvoerders. Dit is in de toelichting op het voorgestelde artikel 70g van de Woningwet uiteengezet.

e.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 70g van de Woningwet is de bevoegdheid van de rechtbank om een uitzondering te maken op de regel dat de bewindvoerders de bevoegdheden van alle organen van de toegelaten instelling uitoefenen, in die zin gepreciseerd dat de rechtbank alleen kan bepalen dat één of meer organen hun bevoegdheden zelf blijven uitoefenen. In de toelichting op genoemd artikel is aangegeven dat het daarbij zal gaan om organen waarvan het goede functioneren niet ter discussie staat. Het zal daarbij in de regel gaan om andere organen dan het bestuur, gezien de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het ontstaan van de situatie die tot de instelling van het bewind heeft geleid.

f.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de tweede zin van het voorgestelde artikel 70f, eerste lid, van de Woningwet en de tweede zin van het voorgestelde artikel 70h, tweede lid, van de Woningwet geschrapt. Bij nader inzien bleken er geen redenen te zijn voor het invoeren van de mogelijkheid om inbreuk te maken op het beginsel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van bewindvoerders.

4. Intrekking toelating.

Krachtens het voorgestelde artikel 70b, eerste lid, eerste volzin, staat tegen een koninklijk besluit dat strekt tot intrekking van de toelating van een instelling beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De derde volzin bepaalt dat het beroep wordt behandeld met overeenkomstige toepassing van afdeling 8.2.3 Awb.

Het is het college niet aanstonds duidelijk wat de bedoeling hiervan is. Indien de bedoeling is dat uitsluitend de versnelde procedure ter beschikking zou staan, adviseert de Raad, gelet op het belang van de toegelaten instelling, het voorstel te heroverwegen. Indien de bedoeling zou zijn dat elke procedure als een versnelde moet aanvangen, doch de Afdeling bestuursrechtspraak de bevoegdheid zou behouden op de voet van artikel 8:53 Awb te bepalen dat de zaak verder op de gewone wijze wordt behandeld, verdient artikel 70b, eerste lid, aanpassing in die zin.

4. In het voorgestelde artikel 70b, eerste lid, van de Woningwet is, zoals de Raad heeft geadviseerd, duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de behandeling van een beroep tegen een intrekking van de toelating als een versnelde procedure dient aan te vangen, maar de Afdeling bestuursrechtspraak de bevoegdheid behoudt om onder toepassing van artikel 8:53 van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat de zaak verder op de gewone wijze wordt behandeld.

CENTRAAL FONDS VOOR DE VOLKSHUISVESTING.

5. De memorie van toelichting herinnert eraan, in paragraaf 2.1, dat het CFV een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. Het voorgestelde artikel 71 bevestigt dat het CFV rechtspersoonlijkheid bezit. In het voorgestelde artikel 71a, eerste lid, worden de taken van het CFV genoemd: subsidieverstrekking aan toegelaten instellingen (onderdeel a) en taken in het kader van toezicht op toegelaten instellingen betreffende de financiële situatie van die instellingen (onderdeel b). Gelet op het – hiervoor reeds gereleveerde – uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht geheel bij het Rijk zal liggen, mist de Raad in de memorie van toelichting een uiteenzetting omtrent de vraag of, in het bijzonder wat betreft de verstrekking van subsidie, het CFV zbo dient te

blijven dan wel in plaats daarvan voort zou gaan als dienst van het ministerie. Het college adviseert daarin te voorzien.

5. In paragraaf 3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is alsnog een uiteenzetting opgenomen over de hoofdkenmerken van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en over de optimale positionering van het fonds ten opzichte van de rijksoverheid, mede gezien de nieuwe taken van het fonds. Geconcludeerd wordt dat er geen reden is om wijziging te brengen in de hoedanigheid van het fonds als zelfstandig bestuursorgaan.

6. Op grond van artikel 71a, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid van dat artikel voorschriften worden gegeven omtrent maatregelen die het CFV jegens toegelaten instellingen kan nemen bij het door hen niet nakomen van een jegens het fonds bestaande verplichting. In de toelichting op artikel 71a, laatste alinea, wordt opgemerkt dat het fonds bijvoorbeeld een toegelaten instelling erop moet kunnen aanspreken dat die instelling nalatig blijft haar jaarstukken aan het fonds te doen toekomen. Vervolgens wordt erop gewezen dat momenteel het Rijk bevoegd is maatregelen te nemen na een daartoe strekkend verzoek van het fonds. Zeker nu het gaat om een bevoegdheid die van de minister overgaat naar het CFV verdient het aanbeveling dat vooruitlopend op de totstandkoming van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in de memorie van toelichting een ruimer inzicht wordt verschaft in de aard van de sancties die door het CFV kunnen worden toegepast. De toelichting ware in die zin aan te vullen.

6. In de toelichting op het voorgestelde artikel 71a, derde lid (in het wetsvoorstel als voorgelegd aan de Raad van State het tweede lid), van de Woningwet is aangegeven, dat bij de aard van de sancties die het fonds kan toepassen in de eerste plaats wordt gedacht aan de bevoegdheid om rechtshandelingen van toegelaten instellingen te onderwerpen aan voorafgaande goedkeuring van het fonds. Deze sanctie kan volgens artikel 31 van het Besluit beheer sociale-huursector nu alleen door het Rijk worden toegepast, hetzij eigener beweging hetzij op een daartoe strekkende aanvraag van een gemeente of het fonds.

7. Artikel 71f, eerste lid, behelst naar de mening van het college een omslachtige regeling van de vaststelling van de bijdrage die de toegelaten instellingen aan het CFV verschuldigd zijn. Het fonds doet na advisering door het college van betrokkenen (artikel 70d, eerste lid, onderdeel b) een aanbeveling aan de minister waarna deze de hoogte van de bijdrage vaststelt. Mede gelet op het karakter van het CFV als zbo ligt het in de rede te bepalen dat het fonds zelf de hoogte van de bijdrage vaststelt en dat de minister dat besluit vervolgens goedkeurt. Artikel 70f, eerste lid, ware in die zin aan te passen dan wel in ieder geval nader te motiveren in de memorie van toelichting.

7. Het voorgestelde artikel 71f, tweede lid, van de Woningwet is overeenkomstig het advies van de Raad in die zin aangepast, dat na een advies van het college van betrokkenen het fonds de bijdrage vaststelt en het Rijk daarmee dient in te stemmen. In verband hiermee is ook het voorgestelde artikel 71d, eerste lid, van de Woningwet aangepast.

8. Op grond van artikel 71f, tweede lid, is elke toegelaten instelling jaarlijks een bijdrage aan het CFV verschuldigd. De toelichting op dit artikel houdt in dat in principe geen wijziging wordt voorgesteld en dat deze bijdrage mede dient ter bekostiging van het toezicht dat het fonds over de toegelaten instellingen uitoefent. Daaraan is toegevoegd dat deze extra kosten naar verwachting dermate gering zijn dat het bestrijden van die kosten uit bijdragen van de toegelaten instellingen toelaatbaar moet worden geacht. Het college is van mening dat kosten van handhaving in beginsel echter niet behoren te worden doorberekend. Een afwijking van dit uitgangspunt dient te worden gemotiveerd in de memorie van toelichting. Een verwijzing naar de bestaande situatie volstaat niet. Het college adviseert de toelichting aan te vullen en daarbij ook een zekere indicatie te geven van de (extra) bedragen waarom het naar verwachting zal gaan.

8. Hoofdstuk 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin wordt uiteengezet waarom doorberekening van de kosten van handhaving in dit geval niet bezwaarlijk is. Daarbij is aangegeven dat de informatie die nu al door het fonds moet worden verzameld, evenzeer bruikbaar is voor de beoogde nieuwe werkzaamheden van het fonds. Er is weliswaar geen getalsmatige indicatie gegeven van de (extra) bedragen waarom het naar verwachting zal gaan, maar wel aangegeven dat de bedragen die met de extra werkzaamheden gemoeid zullen zijn naar verwachting gering zullen zijn.

9. Krachtens artikel 71k zal de minister de regeling aanwijzen volgens welke de rechtspositie van het personeel van het fonds zal zijn geregeld. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat voor deze van aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving (modelbepaling) afwijkende regeling is gekozen omdat met een van toepassing verklaren van de rechtspositieregelingen voor rijksambtenaren de rechtspositie van het personeel van het fonds, dat nu nog onder een collectieve arbeidsovereenkomst valt, ingrijpend zou veranderen. Anderzijds wordt in de toelichting opgemerkt dat bij de keuze voor een rechtspositieregeling steeds de wenselijkheid voorop zal moeten blijven staan de rechtspositie van het personeel van het fonds zoveel mogelijk met die van de rijksambtenaren in de pas te laten lopen. De Raad acht deze delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister in verband met de aard van de betrokken materie op zichzelf al niet op haar plaats. Zij kan bovendien leiden tot rechtsonzekerheid. Naar het het college voorkomt, ligt het eerder in de rede dat wordt voorzien in een van toepassing verklaren van de regelingen voor rijksambtenaren en een overgangsregeling met tijdelijke eerbiedigende werking. De Raad adviseert artikel 71k op deze punten te heroverwegen.

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het voorgestelde artikel 71k van de Woningwet geredigeerd overeenkomstig het model dat is opgenomen in Aanwijzing 124u voor de regelgeving. De motieven voor een voorstel dat van die aanwijzing afwijkt zijn niet meer actueel. Ook een tijdelijke eerbiedigende werking voor beloningssituaties die van de norm in de genoemde aanwijzing afwijken, blijkt niet noodzakelijk.

10. Op grond van artikel 71l heeft de minister in gevallen waarin het CFV ernstig in gebreke blijft of op korte termijn ernstig in gebreke zal blijven bij het verrichten van zijn taken de bevoegdheid het bestuur te schorsen of te ontslaan, in welke gevallen hij in vervanging van het geschorste of ontslagen bestuur voorziet. Een schorsing zal niet langer mogen duren dan noodzakelijk is om de voorwaarden te scheppen waaronder het fonds naar het oordeel van de minister zijn taken weer naar behoren kan verrichten. De Raad wijst erop dat met deze vergaande bevoegdheid wordt afgeweken van taakverwaarlozingsbepalingen in andere wetten waarbij een zbo wordt ingesteld. Hoewel ook de Raad onderkent dat de ministeriële verantwoordelijkheid in dezen mede gestalte moet kunnen worden gegeven in de vorm van tijdelijke vervanging van een slecht functionerend bestuur, acht hij het uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk dat de gronden daarvoor in het wetsvoorstel worden gepreciseerd en (daarmee) geobjectiveerd.

10. Met de taakverwaarlozingsbepaling die in het voorgestelde artikel 71l van de Woningwet is opgenomen, is waar het gaat om de rol van het Rijk deels aangesloten bij artikel 4x, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. In tegenstelling tot laatstgenoemd artikellid komt vervanging van het fondsbestuur door het Rijk alleen in beeld als het tijdelijk niet mogelijk blijkt om het geschorste of ontslagen fondsbestuur door een nieuw bestuur te vervangen. Dit is in het tweede lid verduidelijkt. Dit verschil met de genoemde bepaling van de Wegenverkeerswet 1994 komt voort uit de ook meer in het algemeen doorgevoerde verzelfstandiging van de sociale-huursector. De toelichting op genoemd voorgesteld artikel is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. De redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft, zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

12. Het wetsvoorstel is voorts als volgt gewijzigd:

- In het voorgestelde artikel 71a van de Woningwet is een tweede lid ingevoegd, waarin wordt bepaald dat uit het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting geen garanties worden verleend. Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 18 van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De delegatiebepalingen in de voorgestelde afdeling 3A van de Woningwet bieden geen ruimte om in de toekomst deze noodzakelijke bepaling in genoemd besluit te handhaven. Omdat toegelaten instellingen voor garanties een beroep kunnen doen op het speciaal daarvoor in het leven geroepen Waarborgfonds sociale woningbouw, moet voorkomen worden dat daarvoor ook een beroep wordt gedaan op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.
- In het voorgestelde artikel 71d, tweede lid, van de Woningwet is bepaald dat het voorgestelde college van betrokkenen zal bestaan uit vier leden in plaats van drie, en uit vier plaatsvervangende leden in plaats van drie. De achtergrond van deze bepaling is de fusie van de Nationale Woningraad en het NCIV koepel voor woningcorporaties tot één nieuwe vereniging, Aedes vereniging voor woningcorporaties. Beoogd wordt te voorzien in twee leden en twee plaatsvervangende leden op voordracht van die nieuwe vereniging, en twee leden en twee plaatsvervangende leden op voordracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- In het voorgestelde artikel 71f, tweede lid, van de Woningwet is de datum 1 april gewijzigd in 1 januari. Dit houdt verband met het voornemen om de procedure rond de bijdragevaststelling en -heffing te vereenvoudigen en de vaststelling van de begroting van het fonds op die vereenvoudigde procedure af te stemmen. Een en ander zal verder zijn beslag krijgen in de wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting die hoe dan ook noodzakelijk is om dat besluit in overeenstemming te brengen met het onderhavige wetsvoorstel.
- Aan het voorgestelde artikel 71f van de Woningwet is een derde lid toegevoegd, waarin een bevoegdheid voor het Rijk is opgenomen om te bepalen dat toegelaten instellingen over een bepaald jaar geen bijdrage aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting verschuldigd zijn. Deze bevoegdheid is nu neergelegd in artikel 8, vierde lid, van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De bepaling past systematisch beter in genoemd voorgesteld wetsartikel dan in het genoemde besluit.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth*

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

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 juni 1998, no.W08.98.0001, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 70g, tweede lid, voor «van die uitspraak kennis kunnen nemen» invoegen: voor het eerst.
- In artikel 70h, eerste lid, na «De» invoegen: leden van de organen van de.
- In artikel 70j, eerste lid, in plaats van «als zodanig»: als toegelaten instelling.
- In de laatste zin van artikel 71b, eerste lid, tussen «Het fonds doet» en «de beleidsregels» invoegen: een afschrift.
- In de eerste regel van de toelichting op artikel 70b beginnen met de zinsnede: De vijfde zin van artikel 70, tweede lid, van de Woningwet.