

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2691
Datum uitspraak	11 november 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 december 2017 heeft de minister aan Stichting Vestia goedkeuring verleend voor de administratieve scheiding tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en overige werkzaamheden (niet-DAEB) overeenkomstig de specificaties van het definitieve scheidingsvoorstel van Vestia van 5 oktober 2017. Met ingang van 1 juli 2015 is de Woningwet ingrijpend herzien. Woningcorporaties dienen voor 1 januari 2018 een scheiding aan te brengen tussen het DAEB en het niet-DAEB bezit. In Hoofdstuk 2 van de Herzieningswet zijn overgangsbepalingen opgenomen in verband met de wijziging van de Woningwet. De colleges van B&W van enkele gemeenten in Zuid-Holland hebben bezwaar gemaakt tegen het besluit, omdat de overheveling ineens van DAEB-woningen naar niet-DAEB, oftewel liberalisering, een plotselinge vermindering van de sociale woningvoorraad tot gevolg heeft en daarmee hun minimaal benodigde sociale voorraad niet gehaald zou worden. Zij lijken de wens te hebben tot een druppelsgewijze aanpak.

Volledige tekst

201909250/1/A3.

Datum uitspraak: 11 november 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Barendrecht,

het college van burgemeester en wethouders van Pijnacker-Nootdorp,

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas,
het college van burgemeester en wethouders van Westland,
het college van burgemeester en wethouders van Brielle, en
het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk, (hierna: de colleges),
appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 november 2019 in zaken nrs. 18/4471,
18/3924, 18/4008, 18/3961, 18/4470 en 18/4672 in het geding tussen:
de colleges
en
de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de minister aan Stichting Vestia goedkeuring verleend voor de administratieve scheiding tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en overige werkzaamheden (niet-DAEB) overeenkomstig de specificaties van het definitieve scheidingsvoorstel van Vestia van 5 oktober 2017.

Bij afzonderlijke besluiten van 19 april 2018 heeft de minister het gezamenlijk door de colleges daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 november 2019 heeft de rechtbank het door de colleges daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de colleges hoger beroep ingesteld.

De minister en Vestia hebben elk afzonderlijk een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 september 2020, waar de colleges, vertegenwoordigd door mr. E.A. van de Kuilen-Stap en mr. D. van Tilborg, advocaten te Breda, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E.D.J. Peeters, zijn verschenen. Voorts is daar Vestia, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. E. Lohr-Henket, advocaat te Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Met ingang van 1 juli 2015 is de Woningwet, als gevolg van onder meer de Herzieningswet (Stb. 2015, 145 en 146), ingrijpend herzien. Woningcorporaties dienen voor 1 januari 2018 een scheiding aan te brengen tussen het DAEB en het niet-DAEB bezit. In Hoofdstuk 2 van de Herzieningswet zijn overgangsbepalingen opgenomen in verband met de wijziging van de Woningwet. De voor deze zaak relevante bepalingen uit onder meer de Herzieningswet en Woningwet zijn opgenomen in de bijlage die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Vestia is een toegelaten instelling in de zin van artikel 19 van de Woningwet. Zij is daarom op grond van artikel 49 van de Woningwet gehouden in haar administratie een scheiding aan

te brengen tussen de activa en passiva die zijn verbonden met de diensten van algemeen economisch belang (DAEB), te weten de kerntaken van woningbouwcorporaties op het gebied van woningbouw en -verhuur in de sociale sector, en de overige activiteiten (niet-DAEB) in de vrije sector.

2.1. Vestia is in 2011 in ernstige financiële problemen geraakt als gevolg van het nastreven van een actief renterisico- en optimalisatiebeleid met behulp van derivaten. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (hierna: CFV) heeft Vestia onder verscherpt toezicht gesteld. Vestia heeft een verbeterplan ingediend. Bij besluit van 7 augustus 2012 (hierna: het saneringsbesluit) heeft het CFV aan Vestia, onder voorwaarden, voor een periode van tien jaar saneringssteun toegekend ter financiering van de last als gevolg van de beëindiging van de derivatencontracten. Vestia diende een (geactualiseerd) verbeterplan in te dienen. Vestia is met dit besluit een zogenoemde saneringscorporatie geworden.

In 2014 heeft het CFV het uiteindelijke verbeterplan van Vestia van 30 juni 2014 goedgekeurd. Het verbeterplan is gericht op duurzaam financieel herstel en voorziet in - onder meer - maatregelen die ervoor zorgdragen dat Vestia gedurende de saneringsperiode in voldoende mate aan haar volkshuisvestelijke prestaties kan voldoen. Hierbij geldt als aandachtspunt minder investeren in nieuwbouw en renovaties, verkoop van woningen en de wijziging van de verhouding dure-/goedkope huurwoningen met een bepaalde stijging van de portefeuille niet-DAEB.

2.2. Vestia heeft op 29 september 2016 een ontwerpvoorstel voor de administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB voorgelegd aan onder meer de colleges, de zogenoemde maatwerkgemeenten. De colleges hebben negatieve zienswijzen gegeven op de overheveling van de te liberaliseren sociale huurwoningen naar de niet-DAEB-tak. Volgens de colleges leidt de overheveling tot een dusdanige vermindering van de sociale voorraad dat de minimaal benodigde sociale voorraad in de gemeenten niet gehaald wordt. Dat klemmt volgens de colleges temeer omdat Vestia ook heeft meegedeeld in de gemeenten niet te kunnen bijdragen aan de nieuwbouwopgaven en in een aantal gemeenten ook nog woningen te willen verkopen. Bovendien bestond er geen zicht op een oplossing waarmee anderszins voldoende was verzekerd dat de sociale voorraad in de desbetreffende gemeenten op peil zou blijven.

2.3. Op 18 januari 2017 heeft Vestia bij de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) het ontwerpscheidingsvoorstel met negatieve zienswijzen van de colleges ingediend. De Aw heeft bij brief van 30 juni 2017 een voorlopig oordeel gegeven, inhoudende dat dit ontwerp voor een voorstel DAEB/niet-DAEB niet voldoet aan de volkshuisvestelijke en financiële criteria, maar wel aan de eisen van het verbeterplan. De Aw heeft daarbij opgemerkt dat de algemene beleidslijn (zie noot 1) op dit punt is dat het voorstel van de corporatie in lijn dient te worden gebracht met de negatieve zienswijzen van de gemeenten dan wel de huurdersorganisaties. In dit geval zou dat betekenen dat de te liberaliseren huurwoningen niet worden ondergebracht in de niet-DAEB. Maar zo stelt de Aw verder, dat staat in dit geval op gespannen voet met haar beleidslijn dat de scheiding in het verlengde moet liggen van al gemaakte afspraken om te komen tot financieel herstel. In dit geval is Vestia ook gehouden aan het verbeterplan.

De Aw heeft Vestia gevraagd om te onderzoeken of en hoe nader tegemoet kan worden gekomen aan de wensen van de gemeenten. Verder heeft het Research Instituut Gebouwde Omgeving (hierna: onderzoeksbureau RIGO) de lokale situaties onderzocht, waaronder de mogelijkheden van andere aanwezige woningcorporaties om portefeuilles van Vestia over te nemen. De bevindingen van onderzoeksbureau RIGO zijn gevoegd bij het definitieve

scheidingsvoorstel.

2.4. Bij brief van 6 oktober 2017 heeft Vestia een definitief scheidingsvoorstel ter goedkeuring aangeboden aan de Aw. Dit scheidingsvoorstel gaat onder meer over de maatwerkgemeenten. Hierbij is vermeld dat Vestia, binnen de kaders van het verbeterplan, de beperkte financiële ruimte maximaal heeft opgerekt om zoveel mogelijk woningen binnen DAEB te houden. Het scheidingsvoorstel voorziet in een overheveling ineens van woningen binnen DAEB naar niet-DAEB.

Besluitvorming

3. Bij het besluit van 18 december 2017 heeft de minister, gelet op artikel II, derde lid, van de Herzieningswet en artikel 49 van de Woningwet, aan Vestia goedkeuring verleend voor de administratieve scheiding conform de specificaties van het ingediende definitieve scheidingsverzoek. Gezien de verplichting van Vestia om te voldoen aan het verbeterplan, de volgens de minister kansrijke oplossingsrichtingen om de volkshuisvestelijke opgaven in de gemeenten op te pakken en het feit dat Vestia ten opzichte van het verbeterplan minder woningen liberaliseerde in onder meer Barendrecht, Brielle, Pijnacker-Nootdorp, Westland en Zuidplas, heeft de minister ingestemd. Er mag volgens de minister geen sprake zijn van strijd met het door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) en het CFV goedgekeurde verbeterplan van Vestia. Anderzijds dient het perspectief op de oplossingsrichting in de desbetreffende gemeenten vertrouwen te geven dat kan worden voorzien in voldoende sociale huurwoningen op korte en middellange termijn.

De colleges hebben bezwaar gemaakt, omdat de overheveling ineens van DAEB-woningen naar niet-DAEB, oftewel liberalisering, een plotselinge vermindering van de sociale woningvoorraad tot gevolg heeft en daarmee hun minimaal benodigde sociale voorraad niet gehaald zou worden. Zij lijken de wens te hebben tot een druppelsgewijze aanpak.

3.1. Bij de besluiten van 19 april 2018 heeft de minister het besluit van 18 december 2017 gehandhaafd. Hieraan is ten grondslag gelegd dat Vestia in het scheidingsvoorstel heeft getracht de beperkte financiële ruimte en de nadelige gevolgen daarvan op volkshuisvestelijk gebied, op basis van diverse criteria zo eerlijk mogelijk te verdelen tussen de gemeenten waarin zij actief is. Als Vestia tegemoet zou komen aan de negatieve zienswijzen, dan zou dit leiden tot een verdere verslechtering van de financiële positie van Vestia en het duurzaam financieel herstel van Vestia zou dan langer duren. Het feit dat de voorraad sociale huurwoningen in de desbetreffende gemeenten afneemt door het huurbeleid van Vestia, namelijk liberaliseren na mutatie als de woning beschikt over voldoende WSW-punten, komt niet voort uit het scheidingsbesluit, maar uit het verbeterplan. Vestia heeft niet de financiële ruimte om te kiezen voor liberaliseren van minder woningen.

Beroep bij de rechtbank

4. De colleges hebben beroep ingesteld omdat de minister volgens hen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar en onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de negatieve gevolgen van het scheidingsvoorstel voor de lokale volkshuisvesting. De goedkeuring door de minister voor de administratieve scheiding DAEB en niet-DAEB conform de specificaties van het door Vestia ingediende definitieve scheidingsverzoek berust op onjuiste gronden, aldus de colleges.

Nadere ontwikkelingen in beroep

5. De minister heeft in 2019, in overleg met de provincie Zuid-Holland en de

maatwerkgemeenten, de heer H. Karakus gevraagd om als bestuurlijk regisseur oplossingsrichtingen te inventariseren voor de sociale woningbouw in die gemeenten. Op 4 juli 2019 heeft de bestuurlijk regisseur zijn rapport 'Aanbevelingen bestuurlijk regisseur inzake Vestiagemeenten' uitgebracht. Uit de analyse blijkt dat in de zes maatwerkgemeenten sprake is van uitzonderlijke volkshuisvestelijke problemen. Overname van het Vestiabezit in deze gemeenten door (een) andere lokale woningcorporatie(s) is volgens de bestuurlijk regisseur de meest kansrijke oplossingsrichting.

5.1. Op 10 oktober 2019 diende Vestia een herijkt verbeterplan in bij het WSW. Het WSW heeft dit plan onder voorwaarden goedgekeurd op 9 december 2019.

Hoger beroep van de colleges

6. Volgens de colleges heeft de wetgever hun bij de herziening van de Woningwet een sterke positie willen geven. Juist in het scheidingsproces komt dat naar voren. De minister moet volgens de colleges het volkshuisvestelijke belang zwaar laten meewegen bij de beoordeling. De negatieve zienswijzen leggen mede om die reden veel gewicht in de schaal. De colleges betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de lokale volkshuisvestelijke belangen en dat het goedkeuringsbesluit met de daartoe benodigde zorgvuldigheid is voorbereid. Zij voeren daartoe het volgende aan.

6.1. De colleges voeren aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de keuze van Vestia voor het aantal over te hevelen woningen per gemeente doorslaggevend mocht achten. De financiële belangen van Vestia wegen niet zwaarder dan de volkshuisvestelijke belangen van de gemeenten. De rechtbank heeft volgens de colleges ten onrechte geen oog gehad voor de lokale volkshuisvestelijke belangen. Het bovenlokale volkshuisvestelijke belang is ten onrechte beperkt tot het bereiken van financieel duurzaam herstel van Vestia. De rechtbank heeft te veel gewicht toegekend aan het verbeterplan. Het aantal te liberaliseren woningen volgt in ieder geval niet dwingend uit het verbeterplan uit 2014 en bovendien had de minister zich ervan moeten vergewissen of het verbeterplan nog wel actueel is. Voorts is het de colleges niet gebleken dat hier sprake is van een buitengewoon complex proces, zoals de rechtbank heeft overwogen. Verder heeft Vestia volgens de colleges slechts twee gesprekken, een ambtelijk en een bestuurlijk, met de gemeenten gevoerd. Ook is, anders dan de rechtbank heeft overwogen, het aantal over te hevelen woningen naar de niet-DAEB-tak in het conceptvoorstel gelijk aan het aantal in het definitieve voorstel. Daarin is niks gewijzigd naar aanleiding van hun negatieve zienswijzen. Een wijziging op dit punt heeft uitsluitend plaatsgevonden tussen het eerste concept van juni 2016 en de consultatieversie van september 2016, aldus de colleges. De minister had volgens de colleges verder bij de beoordeling van het scheidingsvoorstel niet, althans niet zonder meer, mogen uitgaan van de door Vestia kennelijk verrichte afweging omtrent de verdeling van de volkshuisvestelijke pijn. Dit al omdat de door Vestia kennelijk verrichte afweging op geen enkele wijze controleerbaar is en omdat Vestia deze afweging niet - aantoonbaar - heeft heroverwogen in het licht van de zienswijzen van de colleges. Tot slot voeren de colleges aan dat de financiële impact van het tegemoet komen aan hun zienswijzen aanzienlijk lager is dan € 125.000.000,00 omdat bij de totstandkoming van dat bedrag van meer gemeenten is uitgegaan. Zij waren namelijk niet de enige gemeenten met negatieve zienswijzen. Volgens de colleges heeft de rechtbank miskend dat de minister teveel is afgegaan op informatie van Vestia. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de minister onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de relevante feiten. Er is vooral onvoldoende onderzoek gedaan naar de vraag of de situatie bij Vestia daadwerkelijk zo slecht is dat er geen (financiële) ruimte meer is om meer

woningen in de DAEB-portefeuille te houden. De minister heeft niet, althans niet kenbaar, getoetst of de door Vestia genoemde solvabiliteitsverliezen juist zijn en of die verliezen inderdaad leiden tot een onevenredig zwaar offer voor Vestia.

De rechtbank heeft volgens de colleges de eigen onderzoeksplicht van de minister miskend. De benadering van de rechtbank staat niet alleen op gespannen voet met artikel 3:2 van de Awb, maar verdraagt zich bovendien niet met de aard en strekking van de aan de minister toekomende bevoegdheid om scheidingsvoorstellen goed te keuren. Uit het toetsingskader volgt dat de minister gehouden is om de aan de orde zijnde lokale volkshuisvestelijke belangen goed te inventariseren, deugdelijk te onderzoeken en op een kenbare wijze in de belangenafweging te betrekken. De minister had expliciet per gemeente moeten beoordelen of een grote overheveling van sociale huurwoningen in de gemeente wel in overeenstemming is met het belang van de volkshuisvesting. Hierbij had de minister rekening moeten houden met de lokale volkshuisvestelijke situatie, het volkshuisvestelijke beleid en de zienswijze van het desbetreffende college. Er is bovendien ten onrechte bij de beoordeling van het scheidingsvoorstel geen oog geweest voor eventuele alternatieven waarmee, al dan niet gedeeltelijk, aan de zienswijzen tegemoet gekomen had kunnen worden. Meer specifiek is door Vestia niet gezien en is door de minister niet kenbaar beoordeeld of het mogelijk was om door een andere verdeling van de totaal over te hevelen sociale huurwoningen over alle gemeenten waarin Vestia actief is, de uitzonderlijke volkshuisvestelijke gevolgen van de overheveling waarmee de zes gemeenten specifiek worden geconfronteerd te voorkomen of te beperken. Met het oog op de gevolgen voor de korte en de lange termijn had de minister in ieder geval aandacht moeten schenken aan de mogelijkheid van druppelsgewijze overheveling. Als gevolg van de mutatie van de over te hevelen woningen gaan maandelijks binnen de gemeenten 7 tot 13 sociale huurwoningen verloren, aldus de colleges.

Nadere ontwikkelingen in hoger beroep

7. In april 2020 is door bestuurlijk regisseur Karakus een verslag uitgebracht over de voortgang in de verkoop van Vestiabezit aan andere woningcorporaties in de maatwerkgemeenten. Het belangrijkste resultaat is dat voor alle maatwerkgemeenten een woningcorporatie is gevonden dan wel een coalitie van woningcorporaties is gevormd die wil meewerken aan de oplossing voor de volkshuisvestelijke problemen. Op 12 mei 2020 zijn als resultaat hiervan vijf bestuurlijke akkoorden gesloten en is één aanpak volkshuisvestelijke problemen Brielle vastgesteld, getekend door alle betrokken partijen, te weten de minister, de bestuurlijk regisseur, de betrokken corporaties, de provincie, de gemeenten, Aedes en Vestia. Ter zitting van de Afdeling hebben de colleges nader toegelicht dat in de gemeente Pijnacker-Nootdorp een koopovereenkomst is gesloten, in de gemeente Barendrecht de onderhandelingen gaande zijn, in de gemeenten Zuidplas en Westland de onderhandelingen nog moeten starten en in de gemeente Bergeijk de onderhandelingen zijn gevorderd tot aan de taxatie. Over de vorderingen in de gemeente Brielle is toegelicht dat maar een kwart van het Vestiabezit onder de coalitieconstructie valt. Vestia heeft benadrukt dat de onderhandelingen in Barendrecht in oktober 2020 zullen worden afgesloten en dat het bij de verkoop van haar bezit in Brielle om niet-DAEB woningen gaat.

De bestuurlijke akkoorden en de vorderingen in het onderhandelingsproces over de verkoop van het Vestia-bezit staan er niet aan in de weg in de onderhavige zaak procesbelang aan te nemen. Verder stellen partijen zich op het standpunt dat als de uitkomst van deze zaak leidt tot een vernietiging van de besluiten van 19 april 2018, al dan niet met een herroeping van het besluit van 18 december 2017 tot goedkeuring van het scheidingsvoorstel van 5 oktober 2017, dit het onderhandelingsproces over de verkoop van Vestiabezit in de

maatwerkgemeenten weliswaar kan beïnvloeden, maar dat het proces tot verkoop van het Vestiabezit hoe dan ook doorgaat. Dit proces staat in zoverre los van de onderhavige procedure over de goedkeuring van het scheidingsvoorstel.

Beoordeling hogerberoepsgronden

8. In geschil is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de in bezwaar gehandhaafde goedkeuring aan Vestia voor de administratieve scheiding DAEB en niet-DAEB overeenkomstig de specificaties van het ingediende definitieve scheidingsvoorstel van 5 oktober 2017, op goede gronden berust.

8.1. Kort gezegd komt het hoger beroep erop neer dat volgens de colleges bij lezing van de besluitvorming het scheidingsvoorstel van Vestia in feite uitsluitend aan het verbeterplan van Vestia is getoetst en dat het belang van de lokale volkshuisvesting geen rol heeft gespeeld in de uiteindelijke afweging. De colleges achten dat onjuist. De rechtbank is hier volgens hen ten onrechte in meegegaan. Het scheidingsvoorstel voorziet erin dat in de desbetreffende gemeenten (of bepaalde kernen daarvan) een groot deel van de woningen die behoren tot de sociale voorraad wordt overgeheveld naar de niet-DAEB-tak en daarmee aan de sociale voorraad wordt onttrokken. Dit leidt volgens de colleges tot volkshuisvestelijk onaanvaardbare situaties. Dat betekent dat de lokale volkshuisvestelijke belangen (ernstig) in het gedrang zijn. Die belangen hadden dus serieus door de minister in de afwegingen betrokken moeten worden en wel zodanig dat die belangen per gemeente in beeld hadden moeten worden gebracht. Dat is ten onrechte niet, althans onvoldoende, gebeurd. De beoordeling van het scheidingsvoorstel is ten onrechte vernauwd tot uitsluitend een financiële toetsing, aldus de colleges.

8.2. De wijze waarop de toegelaten instellingen, zoals Vestia, toepassing geven aan het aanbrengen van de scheiding tussen de DAEB en niet-DAEB, is onderworpen aan de goedkeuring van de minister. De toegelaten instelling stelt echter, voordat zij een verzoek om goedkeuring van een voorgenomen administratieve scheiding bij de minister indient, onder andere de colleges van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is in de gelegenheid om hun zienswijze op die scheiding te geven. De minister neemt vervolgens een besluit over de goedkeuring van de scheiding. Hij keurt een voorgenomen administratieve scheiding onder meer niet goed, indien de zienswijze van een college daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft.

De minister voert de algemene beleidslijn dat het voorstel van de corporatie in lijn dient te worden gebracht met de negatieve zienswijzen van de gemeenten dan wel huurdersorganisaties.

8.3. Uit artikel 77 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 volgt dat bij de beoordeling van een scheidingsvoorstel de financiële continuïteit van de DAEB en niet-DAEB moet worden getoetst. Bij het saneringsbesluit van Vestia zijn afspraken met het WSW aan de orde. Het verplichte, door het CFV goedgekeurde, verbeterplan bevat een strategische koers om tot een financieel gezonde corporatie te komen, waarin naast vele andere maatregelen is voorzien in een huurbeleid waarbij onder meer de huurruimte voor sociale huurwoningen maximaal wordt toegepast. Dit huurbeleid heeft tot gevolg dat Vestia gehouden is om woningen op grond van het aantal punten te liberaliseren en onder te brengen in de niet-DAEB tak.

8.4. Niet in geschil is dat Vestia al voor de scheiding niet voldeed aan de gestelde normen. Het scheidingsvoorstel zal, gelet op paragraaf 6.2.2. van het Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB, zoals opgesteld in mei 2016, dan in het verlengde moeten liggen van de

reeds gemaakte afspraken met het WSW en de Aw om te komen tot financieel herstel. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, staat het verbeterplan als zodanig weliswaar niet ter beoordeling, maar komt hieraan in dit verband wel betekenis toe. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het feit dat Vestia is gebonden aan de gemaakte afspraken met zich brengt, dat de volkshuisvestelijke taken van Vestia en de wensen van alle betrokken gemeenten moeten passen binnen de financiële ruimte die Vestia heeft.

De door de colleges bepleite volkshuisvestelijke belangen kunnen daarom, ondanks dat de wetgever de gemeenten een sterke positie heeft willen geven, niet steeds doorslaggevend zijn. In dit geval is namelijk sprake van niet met elkaar strokende doelen. Verder heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister bij een buitengewoon complex proces zoals hier aan de orde, de financiële onderbouwing van Vestia voor de keuze van het uiteindelijke aantal woningen in de DAEB-tak per betrokken gemeente van doorslaggevende betekenis heeft mogen achten. Dat niet is gebleken van een buitengewoon complex proces, zoals de colleges hebben aangevoerd, volgt de Afdeling niet. Dat volgt in dit geval immers reeds uit de aard van de zaak.

8.5. Als gevolg van de Wet doorstroming huurmarkt (introduktie van de huursombenadering) heeft Vestia al moeten afwijken van de uitgangspunten van het in het verbeterplan vermelde huurbeleid, omdat aanpassingen gedaan moesten worden om meer te liberaliseren woningen in de DAEB-portefeuille te houden. Dit heeft geleid tot een aanzienlijk vermogensverlies. Vestia heeft voorafgaand aan het definitieve scheidingsvoorstel overleggen gevoerd met de betrokken gemeenten en heeft daarnaast de Aw in het kader van het financieel toezicht op de hoogte gehouden. Bij het definitieve scheidingsvoorstel zijn meer woningen in de DAEB-tak gebleven dan aanvankelijk geraamd. Vestia heeft naast de eigen financiële ruimte ook de woningmarktdruk, de effecten op de woningvoorraad in de gemeenten en de positie van andere woningcorporaties bezien. Indien volledig aan de zienswijzen van de colleges tegemoet zou worden gekomen, zou dat voor Vestia een extra verlies van € 125.000.000,00 opleveren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister zich onder deze omstandigheden op het standpunt heeft mogen stellen dat dit leidt tot een verdere verslechtering van de financiële positie van Vestia, het duurzaam financieel herstel langer zou duren en het volkshuisvestelijke belang hiermee uiteindelijk niet is gediend. Het door de colleges ingenomen standpunt dat de financiële impact van het tegemoet komen aan hun zienswijzen aanzienlijk lager is dan € 125.000.000,00, leidt niet tot een ander oordeel. Vestia heeft hier onweersproken tegen ingebracht dat als alleen wordt gekeken naar wat de maatwerkgemeenten, oftewel de colleges, wensten, het nog steeds om een aanzienlijk bedrag gaat van € 74.000.000,00. Dat het aantal over te hevelen woningen naar niet-DAEB in het conceptvoorstel gelijk is aan het aantal in het definitieve voorstel van 5 oktober 2017, zoals de colleges hebben aangevoerd, leidt evenmin tot een ander oordeel. Dit betekent namelijk niet dat de minister de volkshuisvestelijke belangen niet heeft meegewogen bij de beoordeling. Zoals de minister heeft toegelicht, is in de voorbereidende fases aandacht geweest voor het zoveel mogelijk DAEB houden van woningvoorraad. Niet in geschil is dat er tussen het eerste concept van juni 2016 en de consultatieversie van september 2016 soms grote verschuivingen zijn geweest. Zo had de gemeente Delft geen bezwaar meer tegen de niet-DAEB, waarna de ontstane ruimte voor andere gemeenten is benut. Verder heeft de minister toegelicht dat er bij de overheveling van het maximaal aantal woningen ruimte zou ontstaan ten opzichte van het verbeterplan, welke ruimte vervolgens is benut om aan de volkshuisvestelijke belangen tegemoet te komen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de minister onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de relevante feiten, meer in het bijzonder naar de vraag of de situatie bij Vestia echt zo slecht is dat er geen financiële ruimte meer is om méér

woningen in de DAEB-portefeuille te houden. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat de minister voor zijn beoordeling afhankelijk is van de informatie die Vestia verstrekt en in beginsel van de juistheid daarvan mag uitgaan, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor het tegendeel. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het tegendeel niet is gebleken. In dit verband heeft de rechtbank terecht betekenis toegekend aan het feit dat Vestia als saneringscorporatie onder verscherpt toezicht staat. Dat betekent dat haar jaarverslagen door accountants worden gecontroleerd.

8.6. Voorts is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de minister aannemelijk heeft gemaakt dat hoezeer de volkshuisvestelijke belangen ook onder druk staan als gevolg van de financiële situatie bij Vestia, dit niet zonder meer betekent dat de uitwerking van het scheidingsvoorstel een onevenredig nadeel oplevert voor de colleges ten opzichte van de door hen voorgestane methode van druppelsgewijze overheveling van woningen. Zoals de minister heeft toegelicht, en de rechtbank terecht in dit kader van belang heeft geacht, leidt druppelsgewijze liberalisering in dit geval - als het gaat om het aantal sociale huurwoningen op een bepaald moment - niet tot een andere uitkomst dan overheveling ineens. Dit is het gevolg van het liberaliseringsproces dat naar zijn aard traag verloopt. Vanwege de ernstige problemen van Vestia zijn de verschillen tussen deze methoden illusoir en komen de colleges door overheveling ineens niet in een ongunstiger positie dan bij druppelsgewijze overheveling. De rechtbank heeft terecht meegewogen dat ook bij overheveling ineens, gelet op het trage verloop daarvan, enige tijd bestaat voor het vinden van een uitgewerkte, concrete oplossingsrichting voor de lokale situatie in de verschillende gemeenten, die ook in lijn is met het te actualiseren verbeterplan, zoals het ingezette proces met de bestuurlijk regisseur beoogt te bereiken. Bovendien zou Vestia bij druppelsgewijze overheveling gedwongen zijn tot een uitgebreid proces van jaarlijkse onderhandelingen in alle desbetreffende gemeenten. Aannemelijk is dat dit een aanzienlijke toename van financiële druk en onzekerheid voor Vestia tot gevolg heeft, terwijl nu reeds bekend is dat haar financiële situatie niet meer ruimte biedt. Andere mogelijke alternatieven zijn door de colleges niet concreet gemaakt.

8.7. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de minister niet meer gewicht aan de lokale volkshuisvestelijke belangen heeft hoeven toekennen dan hij heeft gedaan. De minister heeft het volkshuisvestelijke belang erkend en de lokale aspecten, anders dan de colleges betogen, in zijn beoordeling betrokken. Zoals de minister in zijn reactie in hoger beroep heeft toegelicht zijn bijvoorbeeld in de gemeente Barendrecht relatief veel kwalitatief goede woningen waarvoor een hogere, marktconforme huur zou kunnen gelden. Daarom zijn in Barendrecht relatief veel woningen niet-DAEB gehouden. Onder meer hieruit volgt dat per gemeente naar de mogelijkheden is gekeken.

De colleges zijn het niet eens met de belangenafweging die de minister heeft gemaakt. Die leidt namelijk niet tot het resultaat dat zij wensen, namelijk minder woningen dan nu het geval is overhevelen naar niet-DAEB. Dit betekent echter niet dat het goedkeuringsbesluit onzorgvuldig is voorbereid. De rechtbank heeft dit terecht onderkend en bij haar oordeel terecht in aanmerking genomen dat de minister in zijn besluitvorming heeft erkend dat de opgave waar Vestia in het kader van het verbeterplan voor staat, een zware wissel trekt op de lokale volkshuisvestelijke belangen die aan de orde zijn bij de colleges, maar ook bij andere gemeenten. Om die reden is Vestia verzocht om te onderzoeken of en hoe nader tegemoet kon worden gekomen aan de wensen van de gemeenten. Vestia heeft daartoe onderzoeksbureau RIGO ingeschakeld, dat de lokale situaties en oplossingsrichtingen heeft onderzocht, waaronder de mogelijkheden van andere aanwezige woningcorporaties om portefeuilles van Vestia over te nemen. Ook heeft de minister bestuurlijk regisseur Karakus

de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar werkbare oplossingsrichtingen voor gemeenten en woningcorporaties in en rondom gemeenten waar Vestia veel bezit heeft. Dit om te komen tot afspraken die recht doen aan de volkshuisvestelijke opgave aldaar op het gebied van sociale woningbouw.

8.8. Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. G.M.H. Hoogvliet, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Ley-Nell
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 november 2020

597.

BIJLAGE

Herzieningswet

Hoofdstuk 2. artikel II

1. Er het tweede tot en met zevende lid wordt verstaan onder toegelaten instelling: toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet, die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet als zodanig bestaat.
2. De toegelaten instellingen brengen, behoudens het bepaalde bij en krachtens het derde tot en met twaalfde lid, hun statuten, reglementen, rechtsvorm, organisatie en werkzaamheden in het tijdvak dat aanvangt op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet en eindigt op 1 januari volgend op het eerste volle kalenderjaar dat na dat tijdstip is verstreken in overeenstemming met het bepaalde bij en krachtens de Woningwet als gewijzigd door deze wet.
3. De wijze waarop de toegelaten instellingen toepassing geven aan de artikelen 49, eerste lid, eerste volzin, van de Woningwet en 25b, eerste lid, van de Mededingingswet, of aan artikel 49, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid van de Woningwet, is onderworpen aan de goedkeuring van Onze Minister. Zij doen een voorstel daartoe in het tijdvak, bedoeld in het tweede lid, aan hem toekomen, welk tijdvak Onze Minister op verzoek van een toegelaten instelling voor het verstrijken daarvan met ten hoogste een jaar kan verlengen.
4. Onze Minister neemt binnen twaalf weken na ontvangst van het voorstel, bedoeld in het derde lid, een besluit omtrent de goedkeuring daarvan, welke termijn hij, door schriftelijke

kennisgeving daarvan aan de toegelaten instelling, telkens kan verlengen met een door hem daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes weken, van welke verlenging hij kennis geeft voor het verstrijken van de eerstgenoemde dan wel de voor de laatste maal verlengde termijn. De toegelaten instellingen geven toepassing aan de artikelen 49, eerste lid, eerste volzin, van de Woningwet en 25b, eerste lid, van de Mededingingswet, of aan artikel 49, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid van de Woningwet, met ingang van 1 januari volgend op het tijdstip waarop Onze Minister het voorstel, bedoeld in het derde lid, heeft goedgekeurd. Onze Minister kan op verzoek van een toegelaten instelling het ingangstijdstip, bedoeld in de tweede volzin, voor dat tijdstip een jaar later stellen.

5. Het derde en vierde lid zijn niet van toepassing op toegelaten instellingen die binnen het in het tweede lid bedoelde tijdvak een voorstel als bedoeld in artikel 50a, tweede lid, van de Woningwet aan Onze Minister doen toekomen, welk .tijdvak Onze Minister op verzoek van een toegelaten instelling voor het verstrijken daarvan met ten hoogste een jaar kan verlengen. Het derde en vierde lid zijn voorts, voor zover die leden betrekking hebben op het voldoen aan artikel 49, eerste lid, eerste volzin, van de Woningwet, niet van toepassing op toegelaten instellingen die binnen het in het tweede lid bedoelde tijdvak ten overstaan van Onze Minister aannemelijk maken dat in de eerste twee volle kalenderjaren na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet hun totale netto jaaromzet minder dan € 30 miljoen heeft bedragen of zal bedragen, en het aandeel in die omzet van hun werkzaamheden die niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Woningwet minder was of zal zijn dan 5%, welk tijdvak Onze Minister op verzoek van een toegelaten instelling voor het verstrijken daarvan met ten hoogste een jaar kan verlengen.

6. tot en met 10. (...)

11. Het bepaalde bij en krachtens artikel 45 van de Woningwet heeft geen gevolgen voor het toegestaan zijn van werkzaamheden van toegelaten instellingen en van met hen in de zin van artikel 1, tweede lid, van die wet verbonden ondernemingen, waarmee voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet een aanvang is gemaakt, of met betrekking tot welke uit schriftelijke, uitsluitend op die werkzaamheden betrekking hebbende, stukken blijkt dat die aanvang wordt beoogd, en die voor dat tijdstip waren toegestaan of zijn goedgekeurd ingevolge het bepaalde bij en krachtens de Woningwet zoals die voor dat tijdstip luidde of blijkens enig daaromtrent door of vanwege Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan wel Onze Minister genomen besluit of enige daaromtrent door of vanwege een van die ministers gedane mededeling.

12. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van het tweede tot en met zevende lid en tiende en elfde lid.

13. (...)"

Woningwet

Artikel 19

1. Onze Minister kan verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten, toelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam. In het daartoe strekkende verzoek vermeldt de vereniging of de stichting in elk geval de gronden

voor dat verzoek, de gemeente waar zij voornemens is woonplaats te houden en de gemeenten waar zij voornemens is feitelijk werkzaam te zijn.

Artikel 42

1. De toegelaten instelling draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. De eerste volzin is niet van toepassing, zolang de colleges van burgemeester en wethouders van die gemeenten geen bescheiden aan de toegelaten instelling hebben verstrekt, waarin zij op hoofdlijnen een toegelicht inzicht verschaffen in hun voorgenomen volkshuisvestingsbeleid, waarover zij met betrekking tot onderwerpen waarbij andere gemeenten een rechtstreeks belang hebben overleg hebben gevoerd met de colleges van burgemeester en wethouders van die gemeenten.

Artikel 48

1. De toegelaten instelling gaat, behoudens het bepaalde bij en krachtens de artikelen 50 en 50a en artikel II, derde lid, derde en vierde volzin, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, met betrekking tot haar woongelegenheden, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdelen b en c, ten aanzien van een woonruimte voor zover deze als zelfstandige woning is verhuurd, en behoudens met personen die deel uitmaken van een bij regeling van Onze Minister te bepalen groep, geen overeenkomsten van huur en verhuur voor bepaalde tijd aan voor de duur van twee jaar of korter. Met die personen gaat de toegelaten instelling geen overeenkomst van huur en verhuur aan welke een gebruik van woonruimte betreft als bedoeld in artikel 232 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Met betrekking tot ten minste 90% van de woongelegenheden, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdelen b en c, gaat zij gedurende 25 jaar slechts overeenkomsten van huur en verhuur aan, indien het huishoudinkomen niet hoger is dan de inkomensgrens, of indien in die woongelegenheden bij algemene maatregel van bestuur te bepalen categorieën van personen worden gehuisvest. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gegeven omtrent de in verband met de toepassing van de derde volzin aan de toegelaten instelling te verstrekken gegevens.

Artikel 49

1. De toegelaten instellingen houden een zodanige administratie bij dat de registratie van de activa en passiva die zijn verbonden met de diensten van algemeen economisch belang welke aan hen en aan de samenwerkingsvennootschappen zijn opgedragen, respectievelijk met hun overige werkzaamheden, gescheiden is. (...)

Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

Artikel 73

1. De toegelaten instelling stelt, voordat zij een verzoek om goedkeuring van een voorgenomen administratieve scheiding indient, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zij haar woonplaats heeft en van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, de betrokken bewonersorganisaties en de huurders van haar gebouwen die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben als bedoeld in artikel 45, tweede lid, onderdeel d, van de wet in de gelegenheid om hun zienswijze op die scheiding te geven. (...)

Artikel 77

1. Onze Minister betreft bij zijn beoordeling van de financiële continuïteit van de daeb-tak na goedkeuring van de voorgenomen administratieve scheiding in elk geval:

- a. zijn geraamde solvabiliteit na die scheiding;
 - b. de verhouding tussen het saldo van zijn operationele kasstromen en zijn rentelasten gedurende de eerste vijf jaren na die scheiding en
 - c. de meest recente beoordeling van zijn kredietwaardigheid door de borgingsvoorziening, indien de toegelaten instelling leningen als bedoeld in artikel 66, eerste lid, onderdeel f, heeft aangetrokken.
2. Onze Minister betreft bij zijn beoordeling van de financiële continuïteit van de niet-daeb-tak na goedkeuring van de voorgenomen administratieve scheiding in elk geval zijn geraamde solvabiliteit na die scheiding.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van dit artikel.

Artikel 78

Onze Minister keurt een voorgenomen administratieve scheiding niet goed, indien:

- a. de uitvoering van de daarin vervatte voornemens ertoe zou leiden dat de toegelaten instelling niet voldoet aan artikel 48, eerste lid, derde volzin, van de wet of
- b. de zienswijze van een college als bedoeld in artikel 73, eerste lid, daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft.

Binnen de op grond van artikel 78 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 toekomstende beoordelingsruimte heeft de Autoriteit woningcorporaties het Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB, mei 2016 opgesteld, dat is goedgekeurd door de minister.

Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB, mei 2016 § 1.1. De kaders voor het toetsen van de scheidingsvoorstellen zijn vormgegeven langs een aantal basisprincipes, waaronder de verankering van de (portefeuille)strategie en volkshuisvestelijke opgave alsmede structurele levensvatbaarheid en financierbaarheid van de zelfstandige DAEB-tak en niet-DAEB-tak na scheiding of splitsing.

§ 2.3.1. De Aw voert een toets op de volkshuisvestelijke aspecten in de ontwerpvoorstellen, waaronder de mate van en onderbouwing van overheveling van DAEB-bezit naar niet- DAEB. De voorstellen worden daarnaast inhoudelijk beoordeeld op de volledigheid van indiening, de onderbouwingen, de plausibiliteit van de aangeleverde cijfers en berekeningen en toelichtingen. Bij het ingediende ontwerpvoorstel wordt nagegaan of er overeenstemming is met de zienswijzen van de gemeente(n). Bij afwijkingen gaat de Aw na in hoeverre er inconsistentie bestaat tussen de portefeuillestrategie en de prestatieafspraken en/of het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente, voor zover de afspraken al voldoende op de DAEB-scheiding zijn afgestemd. Tevens wordt nagegaan in hoeverre er door de corporatie en gemeente en afstemmings- en overlegproces heeft plaatsgehad. Er wordt ook nagegaan of de afwijking verband houdt met de financiële mogelijkheden van de corporatie.

§ 6.2.2. Corporatie en (een van de) afzonderlijke takken zijn voor en na scheiding niet levensvatbaar. Van deze situatie is sprake wanneer de corporatie al voor de scheiding niet voldoet aan de gestelde normen. In dat geval zal het scheidingsvoorstel in het verlengde moeten liggen van de reeds gemaakte afspraken met WSW en Aw om te komen tot financieel herstel. De Aw zal dit toetsen. Een juridische splitsing of hybride scheiding, met

oprichten van nieuwe verbindingen dan wel overheveling van bezit van de toegelaten instelling naar de verbindingenstructuur, zal niet worden goedgekeurd indien er geen situatie ontstaat waarin beide takken structureel levensvatbaar zijn.

(1)Beoordelingskader scheiding DAEB/niet-DAEB, mei 2016.