

32 769

**Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse
Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting
(Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting)**

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Overwegingen voor een integrale wijziging van de regels over toegelaten instellingen in de Woningwet door het wetsvoorstel	6
3	Historische context	8
3.1	Het taakveld van de toegelaten instellingen	8
3.2	Extern toezicht	9
4	De positie van de toegelaten instellingen op de woningmarkt en investeringsmarkt in de bouw	9
5	Toelating, wijziging statuten, werkgebied, fusie, intrekking van de toelating en ontbinding van de toegelaten instelling	13
5.1	Toelating	13
5.2	Uitbreiding van het werkgebied	14
5.3	Werkzaamheden in het buitenland	16
5.4	Fusies tussen toegelaten instellingen en tussen toegelaten instellingen en andere organisaties	17
5.5	Intrekking van de toelating en ontbinding van de stichting of vereniging	19
6	Het werkdomein van de toegelaten instelling	19
6.1	Eerste deelwerkdomein: het wonen	20
6.2	Tweede deelwerkdomein: maatschappelijk vastgoed	24
6.3	Derde deelwerkdomein: bedrijfsmatige voorzieningen en leefbaarheid in wijken en buurten	26
7	De activiteiten van de toegelaten instelling in relatie tot het woonbeleid van de overheid	28
7.1	Inleiding, het woonbeleid van gemeenten en Rijk	28
7.2	De relatie tussen de toegelaten instellingen en het woonbeleid van de overheid	31
7.3	Geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen	33
7.4	Inzet van middelen van de toegelaten instelling	34
8	De organisatorische en financiële inrichting van de toegelaten instelling in relatie tot de Europese mededingingsregelgeving en de Mededingingswet	34
8.1	De definitie van diensten van algemeen economisch belang (DAEB)	38
8.2	Toegelaten instellingen die niet voldoen aan het toewijzingscriterium van huurwoningen in de DAEB-tak	41
8.3	De gescheiden registratie van baten en lasten en de bepaling of er sprake is van overcompensatie	42
9	Commerciële activiteiten van verbindingen van toegelaten instellingen	49
9.1	Inleiding	49
9.2	Zo moeder zo dochter, zo andere verbinding	52
10	Governance voorschriften in relatie tot sectorcodes: algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten tussen toegelaten instellingen	53
11	Verkoop van onroerende zaken	53
12	De interne organisatie en interne werking van de toegelaten instelling	54

12.1	Aanvullingen op het stichtingen- en verenigingenrecht met betrekking tot toegelaten instellingen	57
13	Extern toezicht: Volkshuisvestelijk toezicht, rechtmatigheidstoezicht, toezicht op integriteit en governance, financieel toezicht en toezicht op staatssteunregels.....	64
13.1	Inleiding.....	64
13.2	De verhouding tussen het interne toezicht en het externe toezicht.....	68
13.3	Toezicht op de rechtmatigheid, de volkshuisvestelijke prestaties, de governance en de integriteit door de minister van BZK.....	68
13.4	Taken en organisatie van de autoriteit	69
13.5	Subsidieregels en heffingsregels.....	71
14	Handhaving en bewind door de minister van BZK	72
14.1	Handhaving door de minister van BZK.....	72
15	Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	72
15.1	De overgang van het CFV naar de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de taakuitbreiding	72
15.2	Gevolgen van het wetsvoorstel voor toegelaten instellingen	73
16	Administratieve lasten	73
17	Artikelsgewijze toelichting	74

1 Inleiding

De regering is de Tweede Kamer zeer erkentelijk voor het uitbrengen van het verslag over de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Door leden van verschillende fracties is in het verslag uitvoerig gereageerd op het voorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit doet recht aan het belang van het onderwerp van onderhavig wetsvoorstel: het functioneren van toegelaten instellingen binnen de volkshuisvesting en de borging van adequaat intern en extern toezicht op toegelaten instellingen. De inbreng van de leden van de verschillende fracties heeft op diverse onderdelen ook geleid tot wijzigingen in het wetsvoorstel. Deze zijn opgenomen in de nota van wijziging die u tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt aangeboden. Dit heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van het wetsvoorstel verder is verbeterd.

In de periode tussen het uitbrengen van het verslag en de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag heeft met uw Kamer nog een aantal overleggen plaatsgevonden over onder andere de toewijzing van huurwoningen aan huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens en over het financiële toezicht naar aanleiding van de casus Vestia. Ook dit heeft nog geleid tot een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag en de toelichting op de nota van wijziging wordt mede ingegaan op deze nieuwe ontwikkelingen.

In de voorliggende nota naar aanleiding van het verslag houdt de regering zoveel mogelijk de volgorde van het verslag van uw Kamer aan, hetgeen weer overeenkomt met de indeling van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Aangezien sommige vragen van leden van fracties zoveel samenhang hadden met onderdelen die elders in het verslag aan de orde kwamen is, daar waar dit de samenhang bevordert, afgeweken van de volgorde van het verslag en zijn vragen in samenhang beantwoord. Waar dit het geval is, is dit in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven.

Waar in het vervolg wetsartikelen worden genoemd zonder vermelding van de (ontwerp-)wettelijke regeling waarvan zij deel uitmaken, gaat het steeds om met artikel I van het wetsvoorstel voorgestelde artikelen van de Woningwet.

De leden van de VVD-fractie, de PVV-fractie, de CDA-fractie en de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel en stelden in het vervolg een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorstel. Deze zorg betrof met name de enorme administratieve lastendruk waarmee de toegelaten instellingen worden geconfronteerd als gevolg van de implementatie van EU-regelgeving alsmede de belemmeringen die het wetsvoorstel zou opwerpen voor een optimale participatie van toegelaten instellingen in integrale gebiedsontwikkeling en herstructurering. In de paragrafen 8 en 16 gaat de regering nader op deze zorgen in.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat toegelaten instellingen meer instrumenten van en voor huurders moeten worden. Hierop wordt in paragraaf 12 nader ingegaan. Daarnaast zijn deze leden van mening dat de kerntaak beperkt zou moeten worden tot het bouwen en beheren van sociale huurwoningen. Dit is iets anders dan wat de regering wil, het kleiner maken van de sector. De leden van de SP-fractie zagen nog altijd een grote behoefte aan goede, betaalbare huurwoningen en lange wachtlijsten voor mensen met lage en middeninkomens. Deze leden vroegen of de regering de stelling dat de sociale huursector kleiner moet worden, kwantitatief en kwalitatief wil onderbouwen.

De leden van de D66-fractie zijn eveneens van mening dat toegelaten instellingen zich puur zouden dienen te richten op hun kerntaak: het aanbieden van goedkope en betaalbare huurwoningen. Deze leden vroegen een overzicht van de taken die toegelaten instellingen nu op zich nemen en

vroegen de regering om vervolgens aan te geven welke taken zij voor de toekomst ziet weggelegd voor de toegelaten instellingen.

Naar aanleiding van de bovenstaande vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en de D66-fractie over de taak van de toegelaten instellingen merkt de regering op dat zij in het wetsvoorstel gekozen heeft voor grosso modo de handhaving van het huidige takenpakket van de sector, met een inperking van de ruimte ten aanzien van een aantal rafelranden in het commerciële vastgoed en het grootschalige maatschappelijke vastgoed. In paragraaf 3.1 wordt nader op het voorgestelde takenpakket in relatie tot het bestaande takenpakket ingegaan. Juist in deze periode van economische recessie blijkt de waarde van het hybride, brede takenpakket op het terrein van het wonen van de toegelaten instellingen van groot belang te zijn. In 2010, waarin projectontwikkelaars en commerciële partijen vanwege financiële restricties minder hebben kunnen bouwen, hebben de toegelaten instellingen het leeuwendeel van de woningbouwproductie voor hun rekening genomen (bron: Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, hierna: CFV). Het ging daarbij zowel om sociale huurwoningen als vrije sector huurwoningen als ook om koopwoningen. Ook vervullen de toegelaten instellingen een belangrijke rol in de huisvesting van middeninkomens in het middeldure en duurdere huurwoningsegment. In dit prijssegment is er een tekort aan huurwoningen.

Met het wetsvoorstel wil de regering toegelaten instellingen ruimte geven om aan de vraag naar deze woningen door huishoudens met inkomens vanaf € 34.085 per jaar (grensbedrag per 1-1-2012) tegemoet te komen door toegelaten instellingen de ruimte te geven om een groter gedeelte van hun woningvoorraad, ook dat met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand (grensbedrag per 1-1-2012) voor deze huishoudens te reserveren en te zorgen voor een adequate investeringsruimte van toegelaten instellingen in het middeldure en duurdere huursegment (zie de paragrafen 4 en 8 van deze nota).

Deze ruimte voor het voorzien in de woningbehoefte van hogere inkomensgroepen door de toegelaten instellingen is volgens de regering tevens nodig, dit in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, omdat de voorraad aan betaalbare huurwoningen van toegelaten instellingen in relatie tot de omvang van de doelgroep te groot is.

De omvang van de woningvoorraad van de toegelaten instellingen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand bedraagt op dit moment bijna 2,3 miljoen huurwoningen, terwijl de omvang van de doelgroep van huishoudens met een inkomen tot en met € 34.085 per jaar voor deze huurwoningen 2,0 miljoen huishoudens belooft. Van die doelgroep van 2,0 miljoen huishoudens zijn 0,3 miljoen huishoudens in de particuliere huursector gehuisvest. Ook als rekening gehouden wordt met de 10% ruimte om hogere inkomens te huisvesten in sociale huurwoningen en met een inkomensstijging bij zittende huurders, is er derhalve landelijk sprake van een ruim overschot aan sociale huurwoningen voor de doelgroep.

Tevens zijn de leden van de D66-fractie van mening dat toegelaten instellingen hun belangrijke gemeenschapstaak transparanter moeten gaan verrichten en dat ook het systeem transparanter moet worden. Hierop zal in de paragrafen 7 tot en met 9 nader worden ingegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel een groot aantal delegatiebepalingen bevat, waarvan nog niet of onvoldoende duidelijk is hoe deze uitgewerkt zullen worden. Deze leden vroegen daarom op welke wijze ter zake rekening gehouden is met de opmerkingen van de Raad van State. Hierop zal in paragraaf 2 nader worden ingegaan.

2 Overwegingen voor een integrale wijziging van de regels over toegelaten instellingen in de Woningwet door het wetsvoorstel

Door alle leden van de fracties die inbreng hebben geleverd, zijn vragen gesteld ten aanzien van de omvang van het aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB), en is een nadere toelichting

gevraagd op de procedure van voorhang. De leden van de VVD-fractie vroegen wat de gevolgen voor het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) zijn en wat het gevolg is voor nog vigerende MG-circulaires. De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vroegen of niet een aantal onderwerpen die nu in AMvB's zijn aangekondigd naar het niveau van de wet gebracht kunnen worden en of niet afgezien zou kunnen worden van een aantal AMvB's. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat maximaal vijf onderwerpen per AMvB geregeld zouden moeten worden.

Allereerst merkt de regering op dat de 26 onderwerpen die bij AMvB geregeld gaan worden in één AMvB zullen worden opgenomen. Tevens zal er op basis van het wetsvoorstel één regeling komen over het volkshuisvestelijke jaarverslag, de verantwoordingsinformatie en de beoordeling daarvan door de voorgestelde autoriteit en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarmee komen het Bbsh en het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (Bcfv), alsmede de nu vigerende ministeriële regelingen en MG-circulaires te vervallen. Ook zal een aantal onderwerpen dat nu in beleidsregels van het CFV is geregeld, op hoofdlijnen in de AMvB opgenomen worden.

Van de 26 onderwerpen die bij AMvB geregeld gaan worden is op dit moment een aantal onderwerpen in de hiervoor genoemde besluiten, regelingen, MG-circulaires en beleidsregels, ook van het CFV, geregeld. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de te vervallen besluiten, regelingen en MG-circulaires.

Door deze operatie wordt een groot deel van die nu aanwezige lagere regelgeving op AMvB-niveau gecodificeerd, waarbij via de voorhangprocedure meer beleidsinvloed van de Staten-Generaal op deze onderwerpen mogelijk is en er voor partijen in het veld meer rechtszekerheid ontstaat. Dit is in lijn met een van de hoofddoelstellingen van deze integrale wijziging van de regels over toegelaten instellingen in de Woningwet.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie is gekeken of nog enkele onderwerpen van het AMvB-niveau naar het niveau van de wet getild kunnen worden. Op enkele punten, vooral op het terrein van de toelating en een aantal voorgeschreven reglementen, is dit mogelijk gebleken. Verder is een enkel onderwerp geschrapt. Bij de diverse onderwerpen in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt hierop ingegaan.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, in hoeverre de adviezen van de Raad van State zijn overgenomen met betrekking tot de voorgenomen AMvB's, wordt verwezen naar paragraaf 14a "Delegatiegrondslagen" in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State, dat uw Kamer gelijktijdig met het wetsvoorstel is toegezonden. De adviezen van de Raad van State ter zake van de delegatiebepalingen zijn daarmee op hoofdlijnen overgenomen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de hierboven genoemde AMvB via de voorhangprocedure gedurende vier weken aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd zal dienen te worden, voordat de Afdeling advisering van de Raad van State om advies wordt gevraagd. Van deze procedure kan de regering niet afwijken. Ook bij wijzigingen van de AMvB geldt deze verplichte voorhangprocedure.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering om een proeve van de AMvB's voorafgaande aan de behandeling van het wetsvoorstel toe te zenden en de leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere toelichting op de invulling of concepten ter zake. De leden van de PvdA-fractie vroegen, onder andere in paragraaf 6.3 van het verslag, wanneer de AMvB te verwachten is. De leden van de PVV-fractie vroegen in paragraaf 8.1 hetzelfde.

In bijlage 2 doe ik u een hoofdlijnenbeschrijving van de AMvB toekomen.

Deze hoofdlijnen vergen nog een nadere uitwerking en nader overleg. Ook de adviezen van de nog in te stellen Commissie Kaderstelling en Toezicht naar aanleiding van de casussen WSG en Vestia

kunnen nog leiden tot gewenste wijzigingen in de AMvB. Daardoor is het nog niet mogelijk een uitgewerkte proeve van AMvB aan u te doen toekomen.

Het ontwerp van de AMvB zal u, conform de wettelijke procedure ter zake, worden toegezonden zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door uw Kamer.

De vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over het betrekken van de in het belang van huurders werkzame organisaties bij diverse onderwerpen komen aan de orde in de paragrafen 5 en 12.

3 Historische context

3.1 Het taakveld van de toegelaten instellingen

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vroegen hoe het in het wetsvoorstel geregelde takenpakket van de toegelaten instellingen zich verhoudt ten opzichte van het huidige takenpakket in het Bbsh. De leden van de VVD-fractie verzochten daarbij vooral om inzicht in de ruimte op het commerciële vlak (dure huurwoningen, koopwoningen, commercieel vastgoed) van toegelaten instellingen en vroegen ook of toegelaten instellingen straks bijvoorbeeld huur- en koopvouchers voor dure huur- en nieuwbouwoopwoningen kunnen geven.

Het huidige werkveld van toegelaten instellingen is geregeld in het Bbsh en in MG-circulaires. Bij de activiteiten is nu sprake van kerntaken en nevenactiviteiten. In het wetsvoorstel is er geen sprake meer van dit onderscheid, maar is sprake van diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB) en van overige toegestane diensten (niet-DAEB), waarbij in de wet de onderscheidene toegestane taken zijn vastgelegd. Bij AMvB kunnen nog nadere voorschriften gegeven worden aan het toepassingsbereik van een aantal van die taken (zoals ten aanzien van de leefbaarheid, maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed). Grosso modo zijn de in het wetsvoorstel voorgestelde taken gelijk gebleven aan wat nu in het Bbsh en MG-circulaires is geregeld. Dat betekent dat toegelaten instellingen ook in de toekomst duurdere huurwoningen en koopwoningen mogen blijven bouwen, net zoals dit nu is toegestaan. De regering is van mening dat dit bouwen voor midden- en wat hogere inkomensgroepen past bij de maatschappelijke taak van de toegelaten instelling, omdat er daarmee enerzijds mogelijkheden ontstaan voor midden- en hogere inkomensgroepen, die nu in een sociale huurwoning wonen, om door te stromen naar deze duurdere sectoren en er anderzijds voor starters in deze inkomensgroepen ook extra mogelijkheden geschapen worden. Ook blijft het daarmee mogelijk voor toegelaten instellingen om een aandeel in herstructurering van eenzijdig samengestelde woonwijken te leveren. De regering borgt via dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde AMvB dat de toegelaten instellingen voldoende financiële ruimte kunnen verkrijgen om deze taken adequaat uit te kunnen voeren (zie paragraaf 8).

Ten aanzien van deze overige (niet-DAEB) taken van de toegelaten instellingen geldt wel dat deze in gelijke concurrentie uitgevoerd dienen te worden met commerciële partijen. Voor deze taken kan geen staatssteun ter beschikking staan. Het verstrekken van huur- of koopvouchers of anderszins ongeclausuleerde kortingen zal daarbij, als dit in afwijking van de normale marktpraktijk is, tot het risico voor de toegelaten instelling (of samenwerkende toegelaten instellingen) kunnen leiden, dat andere partijen hierover een klacht indienen bij de NMa of dat de NMa zelfstandig onderzoek verricht. In geval van overtredingen van de mededingingsregels kunnen dan boetes opgelegd worden. Dat wil overigens niet zeggen dat bijvoorbeeld de verkoop of nieuwbouw van woningen in Koopgarant met fair-value kortingen niet mogelijk zou zijn, omdat dit een marktconform verkoopmodel is, dat nu ook meer en meer door commerciële partijen gebruikt wordt.

Ten aanzien van maatschappelijk en commercieel vastgoed is in het wetsvoorstel wel een aantal beperkingen opgenomen ten opzichte van de huidige praktijk. Zo zijn deze werkzaamheden alleen

toegestaan voor zover deze worden uitgevoerd in wijken, buurten of buurtschappen waar woongelegenheden van toegelaten instellingen zijn gelegen en deze gebouwen een op die wijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben. Ook wordt aan de investering in bedrijfspanden bij AMvB een financiële limiet per project gesteld. Dit betreft een verandering van de huidige toezichtlijn.

Op dit moment verrichten toegelaten instellingen incidenteel nevenwerkzaamheden die niet aan deze vereisten voldoen. Deze werkzaamheden zullen in overeenstemming met de eisen uit het wetsvoorstel gebracht moeten worden. Indien dergelijke gebouwen deels een functie voor een wijk, buurt of buurtschap vervullen, kan de toegelaten instelling slechts participeren in zo'n project tot het maximum van het bij AMvB gestelde bedrag. De rest van de investering zal risicodragend door andere partijen geleverd moeten worden.

Ten aanzien van de diensten aan huurders, werkzaamheden op het terrein van leefbaarheid en werkzaamheden m.b.t. infrastructurele voorzieningen zal het werkveld in principe gelijk blijven ten opzichte van de huidige praktijk. Wel zal die huidige praktijk nog nader vastgelegd worden in de AMvB.

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie of het wetsvoorstel het mogelijk maakt om een systeem in te voeren waarbij een scheiding aangebracht wordt tussen de woningen van een toegelaten instelling (naar een BV) en het vermogen van de toegelaten instellingen (in een stichting). De woningen zouden dan door de markt ontwikkeld en geëxploiteerd moeten worden, het vermogen zou dan door de stichting aangewend kunnen worden voor ondersteuning van huishoudens die zelf geen huis kunnen betalen.

Het wetsvoorstel is niet ontworpen voor toepassing van een dergelijk model. De aard van de werkzaamheden van de toegelaten instelling (de stichting met het vermogen) zou ingrijpend wijzigen en ook het gehele toezichtinstrumentarium zou anders ingericht moeten worden. Een dergelijk model heeft ook grote implicaties voor andere volkshuisvestingsinstrumenten zoals het huurbeleid, het woonruimteverdelingbeleid en de huurtoeslag en zal ook aanzienlijke fiscale implicaties en implicaties voor de besteedbare inkomens van huurders (na betaling van de woonlasten) hebben. Tevens zou de invoering van zo'n model, als gevolg waarvan toegelaten instellingen hun woningbezit verplicht moeten afstoten, een spanningsveld kunnen opleveren met artikel 1 van het EVRM (de bescherming van het eigendomsrecht), dit afhankelijk van welk algemeen belang zo'n afstotingsverplichting dient en onder welke condities de afstoting dan zou plaatsvinden.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de in de brief van 12 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 118) gedane voorstellen voor de herinrichting van de sector. De Tweede Kamer heeft toen ingestemd met de in die brief geschetste lijn. Ook de huidige regering heeft de in die brief geschetste lijn op hoofdlijnen overgenomen, met wel een aantal dereguleringsmaatregelen. Het eerder door de leden van de VVD-fractie gedane voorstel is derhalve niet betrokken bij de voorbereiding van dit voorstel.

3.2 Extern toezicht

De vragen van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf van het verslag over het extern toezicht zullen in paragraaf 13 behandeld worden.

4 De positie van de toegelaten instellingen op de woningmarkt en investeringsmarkt in de bouw

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vroegen wat bedoeld wordt met de mogelijkheid van flexibele en tijdelijke huurcontracten en wat daarvan de gevolgen zijn voor zittende huurders.

In de brief van 17 januari 2012 over Huur op Maat, de D66 nota 'Weg met de wachtlijst', tijdelijk huren en Leegstandwet (Kamerstukken II 2011/12, 27 926, nr. 178) is ingegaan op het voorgenomen experiment in Amsterdam met flexibele huurcontracten en de uitbreiding van de mogelijkheden van tijdelijke huurcontracten. Er liggen op deze punten in het wetsvoorstel verder geen concrete voorstellen voor.

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie wat de toekomstvisie van de regering is op de rol van de toegelaten instellingen op de woningmarkt. Ook de leden van de D66-fractie vroegen de in het regeerakkoord gemaakte afspraken over de woningmarkt en de rol van toegelaten instellingen, ook in verhouding tot het wetsvoorstel, toe te lichten.

Voor deze visie verwijst de regering naar de Woonvisie, die uw Kamer op 1 juli 2011 is aangeboden (Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1). Het wetsvoorstel geeft toegelaten instellingen de mogelijkheid om de in de Woonvisie beschreven rol van toegelaten instellingen op de woningmarkt, zowel in de huur- als koopmarkt, vorm te geven.

De leden van de D66-fractie signaleerden dat Nederlandse toegelaten instellingen circa 80% van de huurmarkt en 35% van de totale woningmarkt in bezit hebben, en vroegen of de regering een overzicht kan geven hoe deze percentages in andere Europese landen zijn.

In het onderzoek "Social Housing in Europe" uit 2007 van de London School of Economics and Political Science is onder meer de omvang van de sociale huursector in een aantal EU-landen onderzocht. Hieruit zijn de volgende aantallen en percentages af te leiden:

<i>Omvang sociale-huursector</i>	<u>Aantal sociale-huurwoningen</u>	<u>Als % van het totale aantal woningen</u>	<u>Als % van het totale aantal huurwoningen</u>
Nederland	2.400.000	35%	76% *
Oostenrijk	800.000	25%	55%
Denemarken	530.000	21%	55%
Zweden	780.000	20%	49%
Engeland	3.980.000	18%	62%
Frankrijk	4.230.000	17%	46%
Ierland	124.000	8%	42%
Duitsland	1.800.000	6%	11%
Hongarije	167.000	4%	50%

* als gevolg van verkoop van huurwoningen door particuliere verhuurders in combinatie met weinig nieuwe toevoegingen door deze verhuurders is dit percentage in 2010 gestegen naar circa 80.

De leden van de D66-fractie zouden daarnaast graag van de regering vernemen welke adviezen van het Centraal Planbureau (CPB) en de VROM-Raad met betrekking tot de toegelaten instellingen zij niet heeft overgenomen en wat daarvoor de redenen zijn.

In het CPB-rapport "De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek" worden op drie terreinen adviezen gegeven:

- ***Versteving van het toezicht op de toegelaten instellingen***

Op dit terrein adviseert het CPB onder andere om een benchmark door de externe toezichthouder in te voeren. Tevens adviseert het CPB om de visitaties en de Aedescode verplicht te stellen en een sterkere toets op de prestaties van de toegelaten instellingen door de externe toezichthouder in te voeren.

De regering heeft afgezien van doorvoering van deze adviezen van het CPB, omdat dit zou leiden tot een aanzienlijke lastenstijging voor de sector. Dit laat onverlet dat de regering het

zou toejuichen als de sector zelf tot invoering van dergelijke instrumenten zou overgaan. De regering kan dit ondersteunen via de in het wetsvoorstel voorziene algemeenverbindendverklaring van voorstellen uit de sector. Ten aanzien van een toets op de prestaties door de externe toezichthouder is de regering van mening dat afspraken over prestaties primair een zaak zijn van gemeenten en toegelaten instellingen. Indien gemeenten ontevreden zouden zijn over de prestaties van de in hun gemeente werkzame toegelaten instellingen, kunnen zij de minister verzoeken te interveniëren via de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten.

- ***Verschuiving van het inkomensbeleid van de toegelaten instellingen naar het Rijk***

Het CPB ziet grote bezwaren in de huidige impliciete huursubsidies die door toegelaten instellingen gegeven worden via verlaagde huurprijzen (ten opzichte van de markthuurl), waarmee toegelaten instellingen de facto inkomensbeleid voeren en impliciete huursubsidies terechtkomen bij huishoudens die deze gezien hun inkomenspositie niet nodig hebben. Het advies van het CPB is om de vaststelling van de huurprijzen in de sector van toegelaten instellingen volledig naar het Rijk te verschuiven in samenhang met een integrale jaarlijkse inkomensroep bij de huurders van die woningen. Dit zou gecombineerd moeten worden met een systematiek van vermogensverevening binnen de sector. Dit zou leiden tot een ingrijpende wijziging van het huidige huur- en huurtoeslagstelsel (een stelsel van inkomenshuren) en zou de sector in wezen tot een uitvoerende rijksdienst maken. Om die reden heeft de regering dit deel van het advies van het CPB niet overgenomen.

Wel wordt door de ingevoerde toewijzingsregels met betrekking tot de huurwoningvoorraad met huurprijzen van € 664,66 of lager per maand de omvang van de impliciete huursubsidies aan huishoudens die deze niet nodig hebben al beperkt. Dit geldt ook de huurders van dergelijke woningen met een inkomen boven de € 43.000, waarvoor, bij aanvaarding van het daarop betrekking hebbende wetsvoorstel, een 5% extra jaarlijkse huurverhoging boven de inflatie wordt toegestaan.

- ***Een kleinere sector door uittreding uit het stelsel***

Het laatste deel van het advies betreft het mogelijk maken voor toegelaten instellingen om uit te treden uit het stelsel om verder te gaan als commerciële verhuurder, onder betaling van een afkoopsom (afroming van het vermogen) aan het Rijk. Het CPB constateert zelf overigens wel dat er grote vragen zijn bij hoe zo iets vormgegeven zou moeten worden onder waarborging van een minimumniveau van uitvoering van de maatschappelijke taak in de diverse woningmarktregio's en of een afroming van het vermogen juridisch haalbaar is. Daarnaast is de regering van mening dat het mogelijk maken van uittreding een doorbreking van de solidariteit in de sector tot gevolg zou hebben, doordat waarschijnlijk vooral de financieel sterkere toegelaten instellingen met een goed commercieel perspectief zullen willen uittreden. De regering is wel van mening dat een kleinere sociale huursector wenselijk is, gelet op de omvang van de doelgroep, maar wil dit realiseren door het invoeren van een plicht voor toegelaten instellingen om hun huurwoningen te koop aan te bieden aan de huurders, door het mogelijk te maken voor toegelaten instellingen om een deel van hun woningvoorraad met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand op commerciële basis te gaan verhuren aan midden- en hogere inkomensgroepen en door verkoop van huurwoningen aan institutionele beleggers.

In zijn advies "Stap voor Stap" beveelt de VROM-raad aan om voor het activeren van de vermogens van toegelaten instellingen een door toegelaten instellingen gevuld investeringsfonds voor de sector te creëren, in plaats van het afromen van de vermogens. Ten aanzien van het beleid van dit fonds zou een evenwichtige zeggenschap tussen Rijk, gemeenten en toegelaten instellingen gecreëerd moeten worden.

De regering heeft, mede uit begrotingsoverwegingen, gekozen voor het invoeren van een algemene heffing op huurwoningen en niet tot het invoeren van een investeringsfonds voor de sector. Wel is in het wetsvoorstel een basis gelegd om directe collegiale steunverlening tussen

toegelaten instellingen bij de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid via de AMvB vorm te geven en ervoor zorg te dragen dat financiële middelen bij een toegelaten instelling, die niet nodig zijn voor de waarborging van de financiële continuïteit van deze instelling, elders in het belang van de volkshuisvesting ingezet worden.

De leden van de D66-fractie vroegen tevens hoe via het wetsvoorstel vorm gegeven wordt aan de in het regeerakkoord aangekondigde voorstellen om het functioneren van toegelaten instellingen met een maatschappelijke taak te verbeteren en het externe toezicht door een woonautoriteit te verzekeren.

Ten opzichte van de vigerende wet- en regelgeving wordt in het wetsvoorstel via de artikelen 45 en 46, waarin voor alle toegelaten instellingen het werkterrein is geregeld, en waarin de voorrangregels ten aanzien van de lagere inkomensgroepen zijn vastgelegd, in combinatie met artikel 48, waarin de DAEB zijn vastgelegd, de maatschappelijke taak van toegelaten instellingen steviger geëxpliciteerd en ingekaderd. Tevens wordt via de artikelen 40 tot en met 44 en 61c, tweede lid, de verhouding tussen de toegelaten instelling en gemeente steviger geregeld. Elke toegelaten instelling kan door de gemeente aangesproken worden op uitvoering van haar volledige maatschappelijke taak. Dat is onder de huidige wetgeving niet het geval. Daarnaast zijn in de artikelen 24 tot en met 33 de regels rond het bestuur en het interne toezicht aangescherpt en is in artikel 58 ten slotte een steviger grondslag geregeld voor het externe toezicht door de autoriteit. Daarmee is uitvoering gegeven aan de afspraken in het regeerakkoord.

De leden van de D66-fractie vroegen ook of het werkterrein van de toegelaten instellingen beperkt wordt tot hetgeen wat in het regeerakkoord is opgenomen, waarin gesteld wordt dat toegelaten instellingen een belangrijke rol vervullen voor degenen die geen toegang tot de koopmarkt hebben en door het doen van investeringen van maatschappelijk belang.

In het regeerakkoord is de hoofdtaak van toegelaten instellingen beschreven. De hoofdtaak is echter niet de enige taak die toegelaten instellingen hebben. Ook op andere gebieden vervullen toegelaten instellingen een belangrijke rol, waarvoor de regering hen, onder voorwaarden, de ruimte wil geven. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 1, 3.1 en 6 van deze nota.

De leden van de D66-fractie vroegen of het voorliggende wetsvoorstel op enigerlei wijze effect zal hebben op het verbeteren van de doorstroming op de huurmarkt.

Op zich zal het wetsvoorstel, alsmede de wijzigingen in het huurprijsstelsel en het huurprijsbeleid, toegelaten instellingen de mogelijkheid geven om maatregelen te nemen die de doorstroming bevorderen. Te denken valt dan aan het bevorderen van de doorstroming van huishoudens met hogere inkomens in sociale huurwoningen naar huurwoningen in een hoger kwaliteitssegment of het bevorderen dat huishoudens, waarvan de kinderen uit huis zijn gegaan, verhuizen naar een andere, passender, aantrekkelijke woning. Via artikel II, vierde tot en met zesde lid (voor het moment van administratieve scheiding), en artikel 50 (na de administratieve scheiding) van het wetsvoorstel krijgt de toegelaten instelling de mogelijkheid om een groter aandeel van haar huurwoningvoorraad met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand (zie de paragrafen 6 en 8) te reserveren voor huishoudens met midden- en hogere inkomens. Ook zal zij voldoende investeringsruimte krijgen om duurdere huurwoningen te realiseren. Dit deel van de voorraad kan zij specifiek inzetten om de hierboven genoemde doorstroming te bevorderen. Bekend is dat enkele toegelaten instellingen al bezig zijn, op basis van de mogelijkheden in het wetsvoorstel en de wijzigingen in het huurprijsbeleid, met onderzoek naar maatregelen die de doorstroming bevorderen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de samenhang tussen de heffing van € 760 miljoen voor verhuurders met meer dan 10 woningen en het wetsvoorstel.

Deze samenhang is er niet. De heffing betreft een generieke heffing in de gehele huursector, het wetsvoorstel betreft alleen de toegelaten instellingen.

Ten slotte vroegen de leden van de D66-fractie bij deze paragraaf hoe de nadruk van de regering op het eigen woningbezit zich verhoudt met het wetsvoorstel.

Allereerst wil de regering melden dat al in het Bbsh het verkopen van huurwoningen als een prestatieveld van de toegelaten instelling is gedefinieerd.

Verkoop (vervreemden) van huurwoningen maakt ook onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel. De regering merkt hierbij op dat zij binnenkort een wetsvoorstel naar uw Kamer zal zenden met voorstellen voor de invoering van een plicht voor toegelaten instellingen om een deel van hun huurwoningen te koop aan te bieden aan de huurders van die woningen, zoals aangekondigd in het regeerakkoord en de Woonvisie. Dat wetsvoorstel zal leiden tot een aanvulling op de Woningwet.

5 Toelating, wijziging statuten, werkgebied, fusie, intrekking van de toelating en ontbinding van de toegelaten instelling

5.1 Toelating

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie (zie paragraaf 8) vroegen waarom de coöperatieve vorm voor toegelaten instellingen uitgesloten is.

Uitgangspunt van de coöperatieve vorm is dat deze werkzaamheden verricht voor of in het belang van haar leden en in dat kader ook uitkeringen kan doen aan die leden. Dit uitgangspunt van de coöperatieve vorm sluit niet aan bij de doelstelling van toegelaten instellingen, die niet actief zijn voor leden, maar actief zijn voor het volkshuisvestingsbelang. Ook is het toegelaten instellingen niet toegestaan om uitkeringen te doen aan leden of derden. Het vermogen van de toegelaten instelling is maatschappelijk bestemd. De toegelaten instelling mag alleen uitkeringen doen in het belang van de volkshuisvesting. Om deze reden is de coöperatieve rechtsvorm niet toegestaan voor toegelaten instellingen, net zo min als de rechtsvorm van BV en NV. Alleen de stichtings- en verenigingsvormen zijn toegestaan.

Wel is een experiment gestart waarbij op een verbinding van de toegelaten instelling, waarin de niet-DAEB-huurwoningen van de toegelaten instelling worden ondergebracht, de coöperatieve rechtsvorm wordt toegepast. Naast de toegelaten instelling, via haar huurwoningen, kunnen ook particulieren lid van zo'n coöperatie worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij de toelatingsprocedure door de Minister van BZK.

In de in artikel 19 opgenomen bepalingen over de toelatingsprocedure is geen rol neergelegd voor huurdersorganisaties. Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van verschillende fracties over de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij deze procedure, waarin de minister van BZK de eindbeslissing neemt, zal bij de AMvB geregeld worden dat een zienswijze van een huurdersorganisatie, indien aanwezig, bij de aanvraag om toelating moet worden meegezonden.

5.2 Uitbreiding van het werkgebied

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen over de situatie indien een gemeente niet zou instemmen met de uitbreiding van het werkgebied van een toegelaten instelling.

Allereerst hoeft er bij een dergelijke weigering geen sprake te zijn van een ernstige en verstoorde verhouding, zoals deze leden aannemen. Er kan sprake zijn van een normaal zakelijk afwegingsproces van een gemeente. Zo zou een vestigingsgemeente een bezwaar kunnen hebben, omdat zij van mening is dat zo'n uitbreiding naar een andere gemeente zou kunnen leiden tot nadelen voor haar eigen gemeente.

Maar ook de gemeente waartoe die toegelaten instelling zijn werkzaamheden zou willen uitbreiden kan zo'n zakelijke afweging maken, omdat bijvoorbeeld haar relatie met de al in haar gemeente actief zijnde toegelaten instellingen onder druk zou kunnen komen te staan of dat er teveel versnippering zou gaan ontstaan.

Als een toegelaten instelling in geval van een gemotiveerde weigering van een gemeente toch denkt goede redenen te hebben om zo'n uitbreiding van het werkgebied te wensen, kan zij een onderbouwd verzoek ter zake bij de minister van BZK indienen. Deze beoordeelt dan de belangen en overwegingen van de betrokken partijen. Indien de minister in het voordeel van de toegelaten instelling zou beslissen, geeft hij haar het recht om haar werkgebied naar de betrokken gemeente uit te breiden. De toegelaten instelling kan dan in die gemeente gronden of onroerend goed aankopen, zoals elke andere partij dit kan. Ook is de toegelaten instelling gehouden om de gemeente aan te bieden om bepaalde delen van haar volkshuisvestingsbeleid uit te voeren. Hier is het aan de gemeente om daar aldan op in te gaan of niet. De minister van BZK ziet geen redenen of gronden om een gemeente op dit vlak aanwijzingen te geven, net zo min als de minister van BZK een gemeente aanwijzingen geeft om zaken te doen met al langer in een gemeente werkzame toegelaten instellingen.

Via het wetsvoorstel vindt een vereenvoudiging plaats in de procedure om als toegelaten instelling in een breder gebied werkzaam te zijn. Indien zij in andere gemeenten dan die waar zij feitelijk werkzaam is gronden of onroerend goed wenst te verwerven, zal zij daarvoor een verklaring van geen bezwaar moeten vragen bij die gemeenten en haar vestigingsgemeente. Een toegelaten instelling kan derhalve in elke gemeente werkzaam zijn waar zij dit wenst, als zij zo'n verklaring van geen bezwaar heeft. De minister van BZK hoeft dus geen goedkeuring meer gevraagd te worden voor een uitbreiding van het werkgebied.

Tussen het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en de vraag welke toegelaten instellingen in die gemeente werkzaam zijn hoeft geen verband te bestaan. Een gemeente kan in haar volkshuisvestingsbeleid openlaten wie zij gaat uitnodigen om welke delen daarvan uit te voeren (toegelaten instellingen of particuliere partijen). In geval van collegiale steun kan het ook zo zijn dat juist toegelaten instellingen van buiten door de gemeente, of door de toegelaten instellingen in de gemeente, uitgenodigd worden om steun te verlenen aan al in de gemeente werkzame instellingen. Er zijn geen vormvoorschriften ten aanzien van wat in het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid ter zake wordt opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering dusdanige nadere regels wil stellen dat het werkgebied van een toegelaten instelling beperkt blijft tot hooguit een samenhangende woningmarktregio. Ook vroegen deze leden of de regering bij de uitbreiding van het werkgebied ook een rol van de provincie ziet weggelegd.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels zoals door de leden van de PvdA-fractie bedoeld, of voor een rol van de provincie ter zake. De regering is van mening dat dit onderwerp in principe ter beoordeling aan gemeenten is. Ook ziet de regering op voorhand geen bezwaren tegen bovenregionaal werken van toegelaten instellingen. In het

wetsvoorstel zitten voldoende waarborgen voor het verzekeren van de lokale binding van toegelaten instellingen en het door de gemeente daarop kunnen aanspreken van een toegelaten instelling. In geval van geschillen over bijdragen van een toegelaten instelling aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid kan een gemeente altijd een beroep doen op geschilbeslechting door de minister van BZK. Indien een gemeente geen verklaring van geen bezwaar wenst af te geven voor een uitbreiding van het werkgebied en de toegelaten instelling uit regionale woningmarktoverwegingen hiertegen bezwaar aantekent bij de minister van BZK, kan de minister regionale organen of de provincie om een advies vragen, om een weloverwogen besluit ter zake te nemen.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over uitgangspunten voor de beoordeling van fusies wordt verwezen naar paragraaf 5.4 van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie en van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de betrokkenheid van de huurders van toegelaten instellingen bij de uitbreiding van het werkgebied van een toegelaten instelling.

In de Wet op het overleg huurders verhuurder (hierna: Wohv) is opgenomen dat huurdersorganisaties recht op informatie, overleg en advies hebben met betrekking tot allerlei onderwerpen, waaronder het aan- en verkoopbeleid van de verhuurder. Daarnaast kent het wetsvoorstel een verplichting om overleg met een huurdersorganisatie te voeren over de voornemens van de toegelaten instelling voor de komende vijf jaar.

Een voorgenomen uitbreiding van het werkgebied van een toegelaten instelling heeft primair betrekking op het aankoopbeleid van gronden en/of woningen en heeft verder betrekking op activiteiten die men in zo'n nieuwe gemeente wil ontplooiën. Het maakt daarmee deel uit van het bovengenoemde overleg tussen verhuurder en huurdersorganisaties. De betrokkenheid van huurders is daarmee gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering heeft afgezien van een voorschrift voor gemeenten om gemeentebreed of regionaal breed huurdersorganisaties van in dat gebied werkzame toegelaten instellingen te consulteren, voordat de geen bezwaar verklaring wordt afgegeven. De leden van de ChristenUnie-fractie stelden een vergelijkbare vraag.

De regering ziet een dergelijk voorschrift als een zeer grote administratieve last, zeker indien toegelaten instellingen die nu al in vele gemeenten werkzaam zijn in een andere gemeente werkzaam zouden willen worden. De belangen van de huurdersorganisaties hoeven niet overeen te komen met de belangen van de gemeente bij het werkzaam worden van die toegelaten instelling in haar gemeente, wat de gemeente in een lastige oordeelspositie brengt. Gezien de waarborgen die de Wohv al biedt voor de huurdersorganisaties van de toegelaten instelling die om de werkgebieduitbreiding verzoeken, ziet de regering geen redenen voor nadere wetgeving op dit terrein.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de veronderstelling klopt dat het gestelde in de paragrafen 4.2 en 4.3 van de memorie van toelichting slechts betekenis heeft voor in Nederland bestaande toegelaten instellingen die mogelijk hun werkterrein willen uitbreiden naar Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Zij vroegen wat de positie van de op die eilanden actieve lokale toegelaten instellingen is in relatie tot het wetsvoorstel, en of het wetsvoorstel ook op die eilanden van toepassing is. Deze leden merkten op dat het zeer aannemelijk is dat deze toegelaten instellingen, als het Nederlandse systeem op hen van toepassing is, goedkoper en dus met lagere aanvangshuren kunnen bouwen. Zij vroegen of de regering deze veronderstelling deelt.

In artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de regeling neergelegd van de toepasselijkheid in die openbare lichamen van wettelijke regelingen. Het tweede

lid van dat artikel bepaalt dat onder meer de Nederlandse wetgeving in die openbare lichamen alleen van toepassing is voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of anderszins onmiskenbaar uit enig wettelijk voorschrift volgt. Ten aanzien van de Woningwet is geen van beide het geval, wat betekent dat de Woningwet niet in die openbare lichamen van toepassing is. Instellingen op het terrein van de volkshuisvesting die aldaar werkzaam zijn, zijn dan ook geen toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet. Of invoering van het Nederlandse systeem op die eilanden goedkoper is en leidt tot lagere aanvangshuren kan niet op voorhand bepaald worden, omdat de verhuurdersorganisaties aldaar niet beschikken over uit het verleden opgebouwde grote eigen vermogens, zoals deze wel aanwezig zijn bij de Nederlandse toegelaten instellingen. Ook gaat het om kleine verhuurdersorganisaties, die in een andere economische setting opereren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er voorzien wordt in een nieuwe structuur op de eilanden. Deze leden hechten op dit punt aan een goede structuur op de eilanden.

De regering is niet voornemens de Woningwet van toepassing te verklaren op de BES-eilanden. Wel is de regering bezig, binnen de bestaande kaders voor de BES-eilanden, met een lokale versterking van het volkshuisvestingsbeleid op de eilanden, dit in samenwerking met Nederlandse toegelaten instellingen.

5.3 Werkzaamheden in het buitenland

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af hoe bepaald wordt of er sprake is van een "samenhangende" woningmarkt en welke criteria daarbij worden gehanteerd. Verder vroegen zij zich af waarom er geen voorafgaande toestemming van de Minister van BZK wordt geëist. Verder vroegen zij aan welke activiteiten moet worden gedacht, indien het niet om DAEB-activiteiten kan gaan. In hoeverre zouden dergelijke activiteiten moeten worden toegestaan en is het wenselijk dat toegelaten instellingen over de grenzen gaan investeren?

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met het voorstel om grensoverschrijdende werkzaamheden van toegelaten instellingen in het buitenland te beperken tot die gebieden die een samenhangende woningmarkt vormen met een woningmarktgebied in Nederland en vroegen de regering welke criteria hiervoor in de AMvB worden opgenomen. Verder vroegen zij zich af of die criteria niet in de wet opgenomen moeten worden en of hierbij geen rol is weggelegd voor provincie en huurdersorganisaties.

Er is sprake van een samenhangende woningmarkt wanneer er een natuurlijke uitwisseling van personen is. Dit kan blijken uit het over en weer ingeschreven staan van woningzoekenden of het feitelijk woonachtig zijn van aanzienlijke groepen Nederlanders net over de grens.

De grensoverschrijdende activiteiten moeten worden gefinancierd uit de niet-DAEB-tak. Dit om te voorkomen dat er staatssteun wordt gebruikt voor activiteiten in het buitenland, hetgeen uit concurrentieoverwegingen verboden is.

Activiteiten in het buitenland dienen in gelijke concurrentie met daar actieve andere commerciële partijen plaats te vinden.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie ter zake van een vereiste van voorafgaande goedkeuring van de minister van BZK bij het over de grens werkzaam worden, is dit via de nota van wijziging geregeld. In de AMvB zal geregeld worden dat vooraf de visie van de vestigingsgemeente op de werkzaamheden gevraagd dient te worden, alsmede de visie van de gemeente over de grens waar de toegelaten instelling haar nieuwe activiteiten wenst uit te voeren. Indien regionale of provinciale woningmarktaspecten meespelen, zal ook het regionale samenwerkingsverband (of Euregioverband) of de provincie om een visie gevraagd dienen te worden. In de visie van de Nederlandse gemeente of provincie zal moeten worden aangegeven op welke wijze het project bijdraagt aan het lokale (Nederlandse) volkshuisvestingsbeleid.

De door de regering voorgestelde regels over het investeren van toegelaten instellingen in het buitenland hangen samen met de uitspraak van het Europees Hof van Justitie te Luxemburg van 1 oktober 2009 (C567/07) in de zaak St. Servatius over haar investeringen in Luik. In deze uitspraak heeft het Hof bepaald dat een absoluut investeringsverbod in verband met de vrijheid van kapitaalverkeer in Europa niet is toegestaan, maar dat daaraan in het algemeen belang wel beperkingen opgelegd mogen worden. Via de in het wetsvoorstel en de bij AMvB te stellen criteria wordt uitvoering gegeven aan deze uitspraak van het Hof.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het toegestaan is dat een Belgische toegelaten instelling in Nederland actief is op het terrein van de sociale woningbouw of commerciële terrein en hoe dan de afstemming met de gemeente gaat.

Een Belgische toegelaten instelling staat het in beginsel vrij te investeren in Nederland, mits er geen sprake is van Belgische staatssteun. Dat kan oneerlijke concurrentie met Nederlandse commerciële partijen opleveren. De Europese Commissie (hierna: EC) staat dat ook niet toe. Het besluit van de EC van 15 december 2009 (C(2009)9963) staat alleen de uitvoering van DAEB met staatssteun toe aan Nederlandse toegelaten instellingen. Om in aanmerking te komen voor Nederlandse staatssteun zal zij toelating moeten aanvragen op grond van de Woningwet en aan alle daarin opgenomen voorwaarden moeten voldoen (onder meer vestiging in Nederland). Afstemming met de gemeente vindt plaats via de reguliere weg. In geval van verkoop van grond in bezit van een gemeente beslist de gemeente aan wie zij verkoopt. En daarnaast is er sprake van de vaststelling van bestemmingsplannen en afgifte van omgevingsvergunningen voor het bouwen door de gemeente.

De leden van de VVD-fractie vroegen ten aanzien van de voorgestelde ruimte voor ondersteuning van de volkshuisvesting in landen met een zwak ontwikkelde huisvesting aan wat voor landen en aan wat voor activiteiten wordt gedacht, en in hoeverre deze ondersteuning tot de taak van toegelaten instellingen behoort. Zij vroegen of deze taak tot de DAEB of niet-DAEB behoort, en of er geen sprake is van verkapte ontwikkelingshulp.

Voor de landen en activiteiten wordt verwezen naar het in bijlage 2 opgenomen overzicht van in de AMvB te regelen onderwerpen. Tot op heden behoort deze taak, binnen de lijn van de circulaire MG 2005-04 van 17 maart 2005 (geactualiseerd met circulaire MG 2008-03), tot de activiteiten die zijn toegestaan aan toegelaten instellingen, er is geen sprake van een verplichte taak. De betrokken activiteiten maken geen onderdeel uit van de DAEB, zoals neergelegd in het besluit van 15 december 2009 van de EC en in het wetsvoorstel. Er kan voor deze taken derhalve geen staatssteun ter beschikking komen. Ze dienen uitgevoerd te worden binnen de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling. In dit licht is er geen sprake van een verkapte manier van ontwikkelingshulp. Ook andere commerciële ondernemingen met specifieke deskundigheden vervullen regelmatig een ondersteunende rol in dergelijke landen. Ten aanzien van de omvang van de steun zal wel een financiële beperking opgelegd worden, die gekoppeld zal zijn aan een promillage van het balanstotaal van de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling.

5.4 Fusies tussen toegelaten instellingen en tussen toegelaten instellingen en andere organisaties

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in paragraaf 2 naar de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij fusies. De leden van de PvdA-fractie vroegen om ook (koepel)organisaties van huurders in bijvoorbeeld grotere gemeenten, die niet gebonden zijn aan één toegelaten instelling, te betrekken bij de consultatie over de effecten van de fusie.

De regering beoogt via de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij de consultatie inzicht te krijgen of de lokale binding van de ontstane fusieorganisatie voldoende geborgd is en of huurders voldoende vertrouwen hebben in het beleid van de fusieorganisatie. Het oordeel over bredere effecten van de fusie, bijvoorbeeld ten aanzien van de lokale of regionale woningmarkt of maatschappelijke dienstverlening en effecten op andere partijen (zoals huurders bij andere verhuurders, woningzoekenden, maar ook andere maatschappelijke organisaties), ligt in de visie van de regering bij de gemeente. Het is aan de gemeente in welke mate zij al die partijen wil consulteren voordat zij haar oordeel over de voorgenomen fusie geeft.

Indien meerdere toegelaten instellingen in een gemeente één gezamenlijke huurdersorganisatie kennen, die het reguliere overleg met de betrokken toegelaten instelling namens de huurders van die toegelaten instelling in het kader van de Wohv voert, is dit de huurdersorganisatie die haar oordeel op basis van het wetsvoorstel over de fusie kan geven. De regering is derhalve, gezien deze achtergrond, niet voornemens om (koepel)organisaties van huurders in zijn algemeenheid een rol te geven in de procedure.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PVV-fractie over de fusietoets van de NMa merkt de regering op dat er sprake is van een fusietoets door de NMa als de gezamenlijke omzet van de bij de fusie betrokken ondernemingen hoger ligt dan € 113.450.000 en waarvan ten minste twee van de betrokken ondernemingen een omzet kenden van elk ten minste € 30 miljoen. Een omzet van € 113 miljoen komt grosso modo overeen met de verhuur van circa 20.000 tot 25.000 huurwoningen (exclusief de omzet uit verkopen).

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom een wettelijk kader ontbreekt voor de opsplitsing van een toegelaten instelling en verzochten de regering in het wetsvoorstel regels op te nemen indien een toegelaten instelling zich wil opsplitsen.

Splitsing van toegelaten instellingen kan op basis van het Burgerlijk Wetboek nu al. Verder komt splitsing van toegelaten instellingen nauwelijks voor, daarom heeft de regering hier geen regels voor in de wet opgenomen. Bij splitsing wordt op dit moment in de praktijk eenzelfde procedure gehanteerd als bij een fusie. Gezien het verzoek van de leden van de CDA-fractie zullen voor splitsing van een toegelaten instelling alsnog gelijksoortige procesvoorschriften gegeven gaan worden als voor fusie. Dit is via de nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering niet in het wetsvoorstel wil opnemen dat een toegelaten instelling bij elke 10.000 huurwoningen boven de 10.000 een extra huurderscommissaris dient aan te stellen, dit bovenop de huidige regeling.

De regering vindt deze suggestie niet gewenst. Voor de grootste toegelaten instellingen in Nederland zou dit inhouden dat deze 7 huurderscommissarissen en daarmee 8 andere commissarissen zouden moeten aanstellen, omdat huurderscommissarissen niet de meerderheid van een raad van toezicht mogen uitmaken. Dit zou leiden tot onwerkbaar raden van toezicht alsmede tot hogere administratieve lasten. De werkbaarheid van raden van toezicht zal bij 7 tot mogelijk 9 leden in omvang ophouden. Daarnaast merkt de regering op dat een commissaris, ook als deze is voorgedragen door een huurdersorganisatie, geen belangenbehartiger namens een huurdersorganisatie in de raad van toezicht is. Hij dient zonder last of ruggespraak te opereren in een raad van toezicht. De belangenbehartiging dient via het overleg tussen huurders en verhuurder plaats te vinden.

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de administratieve lasten van de administratieve scheiding in verband met de Europese beschikking bij kleine toegelaten instellingen wordt verwezen naar paragraaf 8.3.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij fusiebesluiten.

Het is niet het voornemen van de regering om de Kamer in de uitvoering ter zake een rol te geven. De Tweede Kamer kan in het kader van de vaststelling van de AMvB waarin de fusieregels worden vastgelegd haar inbreng plegen tijdens de voorhangperiode. En in haar controlerende rol kan de Tweede Kamer natuurlijk altijd vragen stellen over uitvoeringsbesluiten die de minister van BZK heeft genomen of heeft nagelaten te nemen.

5.5 Intrekking van de toelating en ontbinding van de stichting of vereniging

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat toegelaten instellingen niet de mogelijkheid hebben om op eigen verzoek uit te treden uit het bestel. Deze leden zijn van mening dat dit wel mogelijk dient te zijn. Zij vroegen of de regering uitgebreid kan toelichten waarom zij deze mogelijkheid niet creëert en welk belang zij hecht aan de ondersteuning van het bestaande bestel.

Allereerst merkt de regering op dat toegelaten instellingen een zeer belangrijke rol spelen in het volkshuisvestingsveld in Nederland. Kernwaarde daarbij is dat zij maatschappelijke ondernemers zijn. Zij hebben daarbij geen winstdoel. Uitgangspunt van het bestaande bestel is dat het gezamenlijke vermogen van de daarin toegelaten instellingen te allen tijde bestemd blijft voor het behartigen van het belang van de volkshuisvesting. Dat bestel hanteert daartoe publiekrechtelijk toezicht als instrument. Aan dat toezicht en daarmee dat kerndoel wordt bij een uittreding afbreuk gedaan, ook als die uittreding gepaard zou gaan met een overdracht aan de Staat van een deel van het vermogen van een toegelaten instelling.

De toelating tot het bestel legt aan de betrokken toegelaten instellingen een aantal verplichtingen op, maar biedt die instellingen ook bepaalde financiële voordelen en het aan dat bestel inherente systeem van onderlinge solidariteit. Dat systeem is in 1988 in het leven geroepen door de instelling van het CFV. Dat fonds heeft, voor zover hier van belang, tot taak om minder vermogende toegelaten instellingen financieel te ondersteunen met middelen die uit een heffing over alle toegelaten instellingen worden verkregen. Daarnaast verstrekken toegelaten instellingen, indien zij gebruikmaken van de borgingsfaciliteit, obligo's aan het in 1984 opgerichte Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), waarmee het borgingstelsel mede in stand gehouden wordt.

Met het continueren van deze taken van dat fonds door de voorgestelde autoriteit en het handhaven van de WSW-borging komt in dat systeem geen wijziging. Bij het mogelijk maken van uittreden is te verwachten dat de financieel sterkere toegelaten instellingen zullen willen uittreden, omdat zij het minst afhankelijk zijn van de hierboven genoemde solidariteit en faciliteiten als borging van leningen door het WSW. Het vertrek van financieel sterke toegelaten instellingen uit het stelsel zou vervolgens die solidariteit aanzienlijk ondermijnen. Het bestaande bestel is er derhalve mee gebaat dat toegelaten instellingen daarbinnen blijven en dat zij, door middel van de bijdragen aan genoemd fonds, en via een vertrouwenwekkende obligoverstrekking aan het WSW meewerken aan de instandhouding daarvan.

De regering heeft onverminderd vertrouwen in deze verdiensten en werking van het bestaande bestel, en zal daarom geen voorstellen doen die in haar ogen aan het kerndoel van dat bestel afbreuk doen. Het mogelijk maken van uittreding op eigen verzoek zou zo'n voorstel zijn.

6 Het werkdomein van de toegelaten instelling

De leden van de SP-fractie vroegen, vanwege een tekort aan goede, betaalbare woningen voor huishoudens met een inkomen boven de € 34.085, deze inkomensgrens los te laten.

De regering is van mening dat de diensten van algemeen economisch belang zich dienen te beperken tot de verhuur van huurwoningen aan huishoudens met een inkomen tot en met € 34.085. Dit is de doelgroep van de toegelaten instellingen.

De regering constateert met de leden van de SP-fractie dat het aanbod van huurwoningen in het midden- en hogere huursegment voor huishoudens met een inkomen boven € 34.085 in Nederland beperkt is. Daarom wordt het via artikel II, vierde tot en met zesde lid, voor toegelaten instellingen mogelijk gemaakt om via bij AMvB te stellen regels, binnen één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel en vóór de administratieve scheiding, een nader te bepalen deel (te denken is aan 10% met mogelijk differentiatie naar woningmarktgebieden) van hun huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand over te hevelen naar de niet-DAEB-tak. Zij kunnen deze woningen dan zonder staatssteun, in gelijke concurrentie met commerciële partijen, verhuren aan huishoudens met een inkomen boven € 34.085 die niet in aanmerking komen voor een DAEB-huurwoning, omdat zij niet vallen binnen de door de toegelaten instelling vastgestelde criteria voor de 10% toewijzingsruimte voor DAEB-huurwoningen aan huishoudens met dergelijke inkomens. De minister van BZK moet een dergelijke overheveling goedkeuren. In de AMvB zal geregeld worden dat de gemeente waar de toegelaten instelling werkzaam is ter zake een zienswijze kan geven. In paragraaf 8 wordt nader ingegaan op deze overheveling en de bijdrage die deze kan leveren in het voorzien in de huisvestingsbehoefte van huishoudens met inkomens boven € 34.085, die nu niet in staat zijn om zelf op de koopmarkt of de commerciële huurmarkt in hun huisvesting te voorzien. Daarnaast is op basis van artikel 50 een dergelijke overheveling na de administratieve scheiding mogelijk. Ook hier is een voorafgaande goedkeuring door de minister en een zienswijze van de gemeente verplicht.

Tevens vroegen de leden van de SP-fractie welke definitie de regering hanteert voor volkshuisvesting.

Voor de definitie van het gebied van de volkshuisvesting verwijst de regering naar artikel 45. Deze definitie behelst een ruime opvatting van het werkdomein wonen (huur en koop, zonder inkomensbeperkingen), inclusief activiteiten op het terrein van leefbaarheid, maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed ten behoeve van de wijk en de bewoners van de wijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie misten een doorrekening van de lange termijneffecten van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel op zich heeft geen lange termijn financierbaarheidseffecten voor de werkzaamheden van de toegelaten instellingen. Via de bij en krachtens AMvB te stellen regels met betrekking tot de administratieve scheiding zal er zorg voor worden gedragen dat de toegelaten instellingen zowel voor de DAEB-taken als voor de overige taken voldoende financiële middelen ter beschikking houden. Voor de financierbaarheid op de lange termijn van de werkzaamheden van de toegelaten instellingen wordt verwezen naar de rapportage van het CFV die uw Kamer op 11 augustus 2011 is toegezonden (Kamerstukken II 2010/11, 29 453, nr. 201).

6.1 Eerste deelwerkdomein: het wonen

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre toegelaten instellingen commerciële activiteiten mogen verrichten en waar de grens ligt voor dit soort activiteiten. Ook vroegen deze leden of is overwogen om de verhouding DAEB-niet-DAEB vast te leggen en zo nee, waarom niet. Deze leden vroegen de regering hierbij ook het onderdeel "maatschappelijk vastgoed" te betrekken. De leden van de PVV-fractie vroegen waarom toegelaten instellingen zich niet uitsluitend bezig zouden moeten houden met de kerntaak, het zorgen voor betaalbare huisvesting. De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de regering bedoelt met de stelling dat toegelaten instellingen geen bijzondere positie innemen bij het realiseren van duurdere huur- en koopwoningen, juist ook als het gaat om

het realiseren van wijken met een gemengde huishoudensamenstelling. Deze leden vroegen of de regering het met hen eens was dat als de markt het laat afweten er een publieke taak ligt voor de toegelaten instellingen om in het realiseren van huurwoningen voor de niet-prioritaire doelgroep te voorzien. De leden van de D66-fractie vroegen in dit kader wat de regering verstaat onder hogere inkomens, waarvoor toegelaten instellingen mogen bouwen. Zij vroegen of de regering kan toelichten waarom zij voor de bouw van koopwoningen een taak voor de toegelaten instellingen ziet en welke rol zij hier vervullen waar private partijen dat niet kunnen.

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, D66 en de PVV merkt de regering op dat zij de taak van toegelaten instellingen breder ziet dan alleen het zorgen voor betaalbare woonruimte voor de primaire doelgroep. Dit is wel de belangrijkste taak, maar de regering ziet ook als belangrijke taak voor toegelaten instellingen dat hun huurders, maar ook andere bewoners in wijken waar zij hun bezit hebben, naar tevredenheid in die betrokken wijken wonen en wooncarrières kunnen maken. Het kunnen doorstromen van huurders in een sociale huurwoning naar duurdere huur- en koopwoningen behoort daartoe. Maar ook het kunnen doorstromen van ouderen in een koopwoning naar bijvoorbeeld een levensloopbestendige huurwoning (in de DAEB-tak of de niet-DAEB-tak), waar zorg op maat geleverd kan worden, valt hiertoe te rekenen. Ten aanzien van de leefbaarheid van wijken hebben zij ook een taak bij het mede ervoor zorgen dat er in wijken sprake is van een gemengde bevolking in sociaaleconomisch opzicht, voldoende voorzieningen (sociaal-maatschappelijk, zorg, maar ook wijk economisch) en dat er sprake is van het kunnen wonen zonder overlast. Ten aanzien van deze taken hebben andere partners als gemeenten, maatschappelijke organisaties, commerciële partijen en natuurlijk ook burgers een belangrijke rol, maar ook toegelaten instellingen worden geacht, als maatschappelijke organisaties met een verantwoordelijkheid voor het plezierig kunnen wonen in wijken, hier een bijdrage aan te leveren.

In dit licht worden in het wetsvoorstel geen grenzen gesteld aan de commerciële activiteiten van de toegelaten instellingen op het terrein van het wonen (koopwoningen en middeldure en dure huurwoningen). Uiteraard kan de financiële positie van de toegelaten instelling beperkingen ten aanzien van investeringen met zich brengen. Deze taak kan betrekking hebben op zowel de bouw van dergelijke woningen op nieuwe locaties als op de bouw van dergelijke woningen op herstructureringslocaties, waar de toegelaten instelling al eigenaar is van te slopen oude huurwoningen en daar de eerst aangewezen partij is om zo'n gebied te herontwikkelen. De regering is van mening dat toegelaten instellingen ten aanzien van de realisatie van duurdere huur- en koopwoningen een gelijke functie mogen vervullen als commerciële partijen. Dat betekent dat ze deze taken mogen uitvoeren, maar dat voor deze activiteiten geen staatssteun beschikbaar is en dat toegelaten instellingen hier op gelijke voet moeten concurreren met andere partijen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de betekenis van het hebben van een gelijke positie en op gelijke voet concurreren met andere partijen en de rol van de toegelaten instelling als de markt het laat afweten, merkt de regering op dat een toegelaten instelling mag investeren in gebieden (bijvoorbeeld aandachtswijken) waar de markt het laat afweten in verband met bijvoorbeeld een te laag rendementsperspectief. De toegelaten instelling behaalt in zo'n gebied dan wel minder rendement dan een commerciële partij wenst te behalen, maar zij doet dat wel met voor dat gebied marktconforme huur- en koopprijzen. In die zin is er dan geen mededingingsverstoring. De regering ziet dit ook juist als een taak van de toegelaten instelling. De toegelaten instelling blijft ook in de niet-DAEB-tak een maatschappelijke instelling zonder winstoogmerk, die zaken oppakt (zonder staatssteun en in gelijke concurrentie met de markt) die andere partijen niet oppakken.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de D66-fractie over de hogere inkomensgroepen waarvoor toegelaten instellingen in de niet-DAEB-tak actief kunnen zijn, denkt de regering niet aan een specifieke inkomensgroep. De regering wil hogere inkomens niet beperken in hun keuzen waar

en in welk kwaliteitssegment woning zij willen wonen, of bij welke verhuurder ze willen huren. De toegelaten instellingen mogen in principe aan deze hogere inkomensgroepen geen huurwoningen verhuren waar staatssteun voor ter beschikking staat, behoudens de 10% toewijzingsruimte voor DAEB-huurwoningen. En huurders met hogere inkomens dienen voor hun huur- of koopwoning in de niet-DAEB-tak van toegelaten instellingen de voor dat gebied normale huur- of koopprijs te betalen.

De regering heeft ook niet overwogen om de verhouding tussen DAEB en niet-DAEB vast te leggen, omdat dit tot ongewenste investeringsbeperkingen in de niet-DAEB-tak zou kunnen leiden in bepaalde regio's (bijvoorbeeld Rotterdam, waar veel investeringen in de niet-DAEB-tak gewent zijn). Dit geldt ook voor het niet stellen van grenzen ten aanzien van de investeringen in maatschappelijk vastgoed. Allereerst zijn dit DAEB. Het feit dat dit DAEB zijn geeft aan dat deze taken door de regering als belangrijk gezien worden en dat inperking van deze taak niet logisch is. En ook hier kunnen grenzen averechts werken als juist investeringen in maatschappelijk vastgoed belangrijk zijn om bijvoorbeeld de leefbaarheid in een wijk op een hoger plan te tillen.

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie en de PVV-fractie waarom het gemengde wijken principe in het voorstel is opgenomen, waarbij de leden van de VVD-fractie vroegen of dit niet meer tot de taak van gemeenten behoort en dus een plek in de lokale woonvisie hoort te krijgen.

De regering merkt hierbij op dat het principe van gemengde wijken geen aan toegelaten instellingen opgelegde taak is in het wetsvoorstel. Wel worden gemengde wijken door de regering van belang geacht in het kader van de leefbaarheid en het voorkomen van eenzijdige wijken met kansarme huishoudens, zoals deze bijvoorbeeld in andere landen voorkomen. Het bewerkstelligen van gemengde wijken kan door een gemeente vastgelegd worden in een woonvisie of in bijvoorbeeld wijkvisies of wijkactieplannen. Het vervolgens bewerkstelligen van die doelstelling is een taak van de toegelaten instelling, die op basis van artikel 42, eerste lid, in redelijkheid dient bij te dragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeente waar zij werkzaam is. Dit laat overigens onverlet dat ook andere, bijvoorbeeld commerciële partijen, hieraan bijdragen kunnen leveren. Maar ook zonder een gemeentelijke woonvisie kunnen toegelaten instellingen werken aan het realiseren van gemengde wijken, indien zij dat van belang achten in het kader van de leefbaarheid in dergelijke wijken of daar andere volkshuisvestelijke of bedrijfseconomische overwegingen voor zien.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke diensten aan bewoners of toekomstige bewoners verleend mogen worden, die samenhangen met hun huisvesting. Ook de leden van de PVV-fractie vroegen hiernaar.

Het betreft hier een omschrijving die gelijk is aan de huidige omschrijving in het Bbsh. Het gaat dan om diensten die nu vaak geheel of gedeeltelijk doorbelast worden in servicekosten, zoals het schoonhouden van gemeenschappelijke ruimten, het onderhoud van gemeenschappelijke tuinen, het zorg dragen voor extra beveiliging (bijvoorbeeld cameratoezicht in gemeenschappelijke ruimten), het eventueel aanwezig zijn van een huismeester die ook kleine onderhoudsklussen in de woning zelf doet voor bewoners en dergelijke. Maar het kan ook gaan om het faciliteren van collectieve abonnementen op gas, water, elektra of kabelvoorzieningen. Bij toekomstige bewoners kan het gaan om ondersteuning van woningzoekenden bij het vinden van een geschikte woning of het adviseren over alternatieven.

De leden van de SP-fractie stelden voor om rapportcriteria in te voeren voor het toestaan van activiteiten van toegelaten instellingen buiten de taak van bouwen en beheren van sociale huurwoningen, het bevorderen van leefbaarheid en het zorg dragen voor sociale koop, alsmede een eis van draagvlak voor die andere investeringen bij hun huurders. De leden van de SP-fractie vroegen een oordeel van de regering over de voorgestelde criteria.

De regering stelt ten aanzien van de criteria vast dat deze grotendeels al impliciet dan wel expliciet onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel en de overlegruimte die huurdersorganisaties hebben op basis van de Wohv over het (investerings)beleid van de toegelaten instelling. Allereerst dient de verhuurder zijn beleid, waaronder zijn investeringsbeleid, te bespreken met zijn huurdersorganisaties. In artikel 43, tweede lid, is dit overleg over de meerjarige voornemens van de toegelaten instelling verzekerd. Als deze huurdersorganisaties van mening zijn dat het beleid van de toegelaten instelling met betrekking tot haar DAEB-taak tekortschiet, terwijl op het niet-DAEB-gebied de toegelaten instelling grootschalige investeringsvoornemens heeft, kan zij de verhuurder verzoeken om haar beleid te wijzigen. Zij kan geschillen ter zake van Wohv-overlegonderwerpen voorleggen aan de huurcommissie. En de huurdersorganisaties kunnen hun opvatting kenbaar maken aan de gemeente, die dit oordeel kan meenemen bij haar gesprekken met de toegelaten instelling over de betrokken meerjarige activiteitenoverzichten van de toegelaten instelling in het kader van het overleg over het bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.

Indien er ter zake een geschil zou ontstaan tussen de gemeente en de toegelaten instelling, kan de gemeente de minister op basis van artikel 61c, tweede lid, verzoeken het geschil te beslechten. Daarin zal een aanwezig oordeel van de huurdersorganisaties ook een rol spelen.

Ten tweede wordt via de administratieve scheiding tussen DAEB en niet-DAEB verzekerd dat de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling zichzelf kan bedruipen. Slechts onder condities is inzet van verkoopopbrengsten vanuit de DAEB-tak toegestaan. Indien er middelen vanuit de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak voor investeringen ter beschikking worden gesteld, zal de niet-DAEB-tak daar in de regel een commerciële rentevergoeding over dienen te verstrekken aan de DAEB-tak (zie paragraaf 8.3). De relatie van de niet-DAEB-taken met het wonen in wijken, dat wat betreft het woningbezit van de toegelaten instelling grotendeels sociale huurwoningen in de DAEB-tak betreft, is daarbij verzekerd via de eis in het wetsvoorstel dat de activiteiten betrekking moeten hebben op voorzieningen voor de wijk en de wijkbewoners zelf.

De vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot huisartsenpraktijken wordt beantwoord in paragraaf 6.3.

De leden van de VVD-fractie stonden er sympathiek tegenover dat het realiseren, exploiteren en verhuren van onroerende zaken ten behoeve van de intramurale zorg tot het werkdomein wonen wordt gerekend. Zij vroegen hoe kan worden bewerkstelligd dat toegelaten instellingen meer gaan investeren in het bouwen, exploiteren en verhuren van onroerende zaken voor intramurale zorg, omdat deze leden de indruk hadden dat toegelaten instellingen op dit terrein meer zouden kunnen doen dan ze nu doen. Daarnaast vroegen deze leden zich af of deze investeringen van toegelaten instellingen aangemerkt moeten worden als een DAEB-activiteit of een niet-DAEB-activiteit. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie of de gemeenten nog een taak in deze hebben.

Allereerst merkt de regering op dat zij de mening van de leden van de VVD-fractie niet deelt dat toegelaten instellingen te weinig investeren in intramurale zorg. Toegelaten instellingen beschikken over een groot aantal complexen voor intramurale zorg en investeren daar aanzienlijk in. Vastgoed voor verpleeg- en verzorgingshuizen, psychiatrische opvang en gehandicaptenzorg kan door toegelaten instellingen worden gebouwd met staatssteun. Deze activiteiten worden gerekend tot de bouw van woongelegenheden in de DAEB.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het scheiden van wonen en zorg gerealiseerd dient te worden. Op 1 juni 2011 heeft de Tweede Kamer hierover de programmabrief langdurige zorg van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ontvangen (Kamerstukken II 2010/11, 30 597, nr. 186). Doel hiervan is meer keuzevrijheid voor de burger met een zorgbehoefte te creëren. Te verwachten is dat burgers er in toenemende mate voor zullen kiezen

zo lang mogelijk thuis te blijven wonen, met zorg op maat. De vraag naar intramurale zorg zou daardoor wel eens kunnen afnemen. Daarnaast zal ook behoefte blijven bestaan aan (kleinschalige) vormen van geclusterd wonen voor mensen met een zwaardere zorgbehoefte, waarvoor de bewoners dan te zijner tijd huur zullen gaan betalen in plaats van bekostiging van het verblijf vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het is van belang dat toegelaten instellingen bij het bouwen van zorgvastgoed rekening houden met deze ontwikkelingen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over ZZP-ers wordt beantwoord in paragraaf 8.1.

6.2 Tweede deelwerkdomein: maatschappelijk vastgoed

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de ontwikkeling van maatschappelijk onroerend goed een taak is van de toegelaten instellingen en of dit niet een taak van gemeenten of andere maatschappelijke organisaties zou moeten zijn. Zij vroegen of het vermogen van de toegelaten instellingen niet nodig is voor de taken op het terrein van het wonen en in hoeverre dit element in het regeerakkoord past.

In de visie van de regering zijn toegelaten instellingen, als professionele vastgoedontwikkelaars en beheerders, juist de aangewezen partijen om dergelijk onroerend goed te realiseren en te beheren. De gebruikers/eigenaren van de panden, zoals scholen, welzijnsinstellingen en (maatschappelijke) zorgverleners, zijn in principe zeer goed in het verrichten van de diensten als het geven van onderwijs, maar niet in de realisatie en het beheer van het onroerend goed. Ook voor gemeenten is dit geen kerntaak. Tevens hebben de betrokken partijen niet die vermogenspositie of de kennis en instrumenten om zelfstandig op de kapitaalmarkt zo goedkoop mogelijk de financiële middelen voor investeringen in hun onroerend goed te verwerven. Zij zijn daarin volledig afhankelijk van de gemeente, die niet altijd voldoende middelen kan vrijmaken voor de benodigde investeringen. Toegelaten instellingen zijn daarbij juist de geschikte partij om deze taak op te pakken. Zij doen dit niet alleen voor het financiële rendement op het object zelf (zoals commerciële investeerders), maar ook voor de positieve effecten die deze investeringen in wijkvoorzieningen hebben voor hun eigen woningbezit in de wijk en de bewoners van die woningen. Toegelaten instellingen hebben er als grote verhuurders in wijken een groot belang bij dat het voorzieningenniveau in de wijk voor hun huurders zo goed mogelijk is. Dat leidt tot een extra afgeleid rendement, bijvoorbeeld bij de verkoop van huurwoningen. Ook de ervaringen uit de stadsvernieuwing in de jaren 90 van de vorige eeuw hebben aangetoond dat het alleen investeren in het wonen in de stadsvernieuwingswijken niet tot die verbeteringen in de leefbaarheid van de betrokken wijken heeft geleid die werden nagestreefd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom toegelaten instellingen geen rol mogen spelen bij bovenwijkse maatschappelijke voorzieningen en waarom dit alleen gericht mag zijn op functies voor de wijk. Zij informeerden wanneer er sprake is van een wijkvoorziening, en wanneer deze bovenwijkse is. Daarbij stelden zij de vraag of voorzieningen op het platteland juist niet steeds meer bovendorps worden en of het niet voor de hand ligt om een relatie te leggen naar geografie en uitgestrektheid.

De regering is, met de Raad van State, van mening dat toegelaten instellingen er in principe zijn voor het wonen en dat hun werkzaamheden aan dat doel, en aan bepaalde wijken, gerelateerd moeten blijven. Dat geldt ook voor de realisatie van maatschappelijk of commercieel vastgoed. Er is sprake van een wijkvoorziening als zij grotendeels gebruikt wordt door alleen de bewoners van die wijk. De regering vindt het ongewenst dat toegelaten instellingen voorzieningen voor meerdere wijken tegelijk realiseren. Dergelijke bovenwijkse voorzieningen zouden, met hun hoge investeringsniveaus, een zeer groot beslag gaan leggen op de financiële middelen van de toegelaten instelling. Daarbij komt dat het toegelaten instellingen door de EC uitdrukkelijk slechts

toegestaan is om kleinschalige wijkvoorzieningen met staatssteun te realiseren, die nader gespecificeerd zijn in een lijst bij het besluit van de EC van 15 december 2009. Daarmee zouden dergelijke grootschalige voorzieningen in de niet-DAEB-tak gerealiseerd moeten worden zonder staatssteun, met alle gevolgen daarvan voor de investeringen in bijvoorbeeld middeldure en dure huurwoningen die in die tak gewenst zijn.

Ten aanzien van voorzieningen op het platteland meent de regering dat het voor de leefbaarheid van kleine dorpen juist gewenst is dat de voorzieningen in het dorp blijven. Bij de recent gerealiseerde gemeente Hollands Kroon in Noord-Holland is er sprake van 22 dorpskernen, 47.000 inwoners en een oppervlakte van 620 vierkante kilometer. De regering ziet het niet als de taak van de toegelaten instelling dat zij in een dergelijk gebied in een kern dorp bovendorpse voorzieningen gaat realiseren, waarmee voorzieningen in de afzonderlijke dorpen zouden verdwijnen, met alle gevolgen voor de leefbaarheid in die dorpen. De regering gaat er overigens vanuit dat toegelaten instellingen dit om die reden ook niet zullen doen, maar de regering wil zo'n beweging in ieder geval niet faciliteren.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom een toegelaten instelling alleen maatschappelijk vastgoed mag bouwen in wijken waar zij zelf bezit heeft, merkt de regering op dat een toegelaten instelling dergelijke investeringen ook mag doen in wijken waar zij zelf geen bezit heeft, maar andere toegelaten instellingen wel. Wel moeten dergelijke investeringen in maatschappelijk vastgoed (of op het commerciële vlak) een duidelijke relatie hebben met het wonen in wijken (een functie voor de wijk). Het begrip maatschappelijk vastgoed zal gedefinieerd worden conform de lijst die nu deel uitmaakt van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: de tijdelijke regeling). Ten aanzien van de vraag over de directe omgeving (de uitwerking van artikel 45, tweede lid, over de functie voor de wijk) verwijst de regering naar de hoofdlijnenbeschrijving van de AMvB in bijlage 2 bij deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of toegelaten instellingen kunnen blijven investeren in innovatieve projecten die onderdeel zijn van de stedelijke vernieuwing, zoals geothermie in Den Haag-Zuidwest.

Toegelaten instellingen kunnen blijven investeren in de infrastructuur die rechtstreeks gebonden is aan een woning(complex) of een maatschappelijk vastgoedcomplex dat in eigendom is van de toegelaten instelling, zoals parkeervoorzieningen voor een flat of een complex woningen of een energievoorziening als warmte-koude-opslag voor een flat of een complex samenhangende woningen. De kosten hiervan kunnen met de woningen mee worden gefinancierd, waarbij de aard van de financiering (WSW-geborgd of niet) zal afhangen van de aard van het complex (DAEB-complex of niet-DAEB-complex).

Voorzieningen die niet overwegend gebonden zijn aan een vastgoedcomplex van de toegelaten instelling maar behoren tot de wijkhoofdinfrastructuur, zoals een wijkparkeergarage en wijkenergiecentrales (waar ook een wijkgeothermiecentrale toe kan behoren) zijn te beschouwen als commercieel onroerend goed. Investerings in dergelijke projecten moeten voldoen aan de regels voor commercieel vastgoed: gericht op de wijk met bezit van toegelaten instellingen en het drempelbedrag niet te boven gaand. Daarbij kan de toegelaten instelling ook samen met bijvoorbeeld een vereniging van eigenaren, gemeenten en marktpartijen aan dergelijke projecten deelnemen voor een aandeel van ten hoogste het drempelbedrag voor commerciële projecten. De financiële inbreng van de toegelaten instelling in dergelijke complex overstijgende projecten moet derhalve gerealiseerd worden zonder staatssteun.

6.3 Derde deelwerkdomein: bedrijfsmatige voorzieningen en leefbaarheid in wijken en buurten

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vroegen welk drempelbedrag gehanteerd zal worden voor investeringen op het commerciële vlak met een functie voor de wijk en buurt.

De regering denkt daarbij vooralsnog aan een investeringsbedrag van circa € 10 miljoen, wat het voor een toegelaten instelling mogelijk maakt om een aantrekkelijk kleinschalig winkelcentrum voor de wijk te realiseren.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering een relatie wil leggen tussen de hoogte van het bedrag en de omvang van de toegelaten instelling, merkt de regering op dat dit voornemen er niet is. Het stellen van het bedrag is niet bedoeld om financiële risico's te beperken, maar als extra waarborg dat de investering gericht blijft op alleen de wijk en de bewoners in een wijk. Overigens zal deze relatie er impliciet wel zijn, omdat een kleine toegelaten instelling minder ruimte zal hebben voor investeringen in de niet-DAEB-tak omdat daar relatief minder financiële middelen aanwezig zullen zijn (de niet-DAEB-tak zal in omvang slechts een beperkt gedeelte van de toegelaten instelling zijn), en de toegelaten instelling in de niet-DAEB-tak ook middeldure en dure huurwoningen zal (willen) verhuren voor de hogere inkomensgroepen. Dat zal al een stevig beslag op de aanwezige financiële middelen in de niet-DAEB-tak leggen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich in paragraaf 6.1 af wat de gevolgen zijn van het voorliggende wetsvoorstel voor de bouw van huisartsenpraktijken, één en ander in relatie met de borging door het WSW. Zij vroegen of het juist is, dat het vastgoed ten behoeve van huisartsen wel onder de WSW-borging valt als zij zijn gehuisvest binnen een wijkcentrum, maar niet als zij in een aanpalend gebouw hun beroep uitoefenen.

In het besluit van de EC inzake staatssteun is aangegeven, dat het maatschappelijke vastgoed verhuurd moet worden aan niet-gouvernementele organisaties of aan openbare instellingen, die daadwerkelijk een maatschappelijk doel beogen. Een huisartsenpraktijk voldoet hier niet aan. Dat laat onverlet, dat toegelaten instellingen wel bijvoorbeeld een huisartsen-onder-één-dak (HOED) mogen bouwen. Het wetsvoorstel biedt daar ook ruimte voor. Voor het bouwen van een HOED kan dan echter geen staatssteun worden verkregen. Indien een gebouw echter overwegend bestaat uit maatschappelijk vastgoed in de zin van het besluit van de EC (kruisverenigingen e.d.) en slechts een klein deel (maximaal 10% van het vloeroppervlak inclusief verkeersruimten) wordt verhuurd aan zelfstandige commerciële ondernemers (zoals therapeuten, huisartsen, mondhygiënist, pedicures en manicures) kan de financiering van het hele gebouw worden geborgd. Dit zal in de AMVB worden geregeld.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of toegelaten instellingen in de niet-DAEB-tak bijvoorbeeld huisvesting voor huisartsenpraktijken of andere projecten mogen realiseren als marktpartijen daar niet in geïnteresseerd zijn, merkt de regering op dat toegelaten instellingen dergelijk wijkgericht onroerend goed in de niet-DAEB-tak altijd mogen realiseren, ongeacht of commerciële partijen daarin wel of niet geïnteresseerd zouden zijn. Wel is natuurlijk de eis dat de toegelaten instelling in de niet-DAEB-tak daarbij marktconform voor dat gebied dient te opereren. In een aandachtswijk zal de huur, omdat dit geen A- of B- of misschien zelfs geen C-locatie is, voor dergelijke bedrijfsgebouwen dan ook lager liggen dan de huur voor gelijksoortige gebouwen in een Vinex-wijk.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe gewaarborgd wordt dat toegelaten instellingen zich aan de regels ter zake houden, wijst de regering erop dat de toegelaten instelling zich hierover in het volkshuisvestelijke verslag zal moeten verantwoorden. Hierbij zal het

volkshuisvestingsverslag voorzien moeten worden van een nader te bepalen verklaring van een accountant. Deze elementen zullen geregeld worden krachtens AMvB via een ministeriële regeling, zoals ook nu al het volkshuisvestelijke verslag en de aard van de verklaringen van accountants krachtens het Bbsh via een ministeriële regeling geregeld zijn.

De leden van de VVD-fractie stelden een reeks vragen over de invulling van het begrip leefbaarheid, en hoe deze invulling zich verhoudt met taken van andere maatschappelijke instellingen of de gemeente. Tevens vroegen deze leden wat er met het wetsvoorstel op dit onderdeel wijzigt ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vroegen eveneens aan welke criteria gedacht wordt.

Voor de invulling van het begrip leefbaarheid wordt verwezen naar de hoofdlijnen van de AMvB in bijlage 2. Op basis van die hoofdlijnen behoren bijdragen van toegelaten instellingen aan bijvoorbeeld onderwijs en opvoeding, werk en werkvoorziening, integratie en inburgering en veiligheid in wijken met problemen en achterstanden slechts tot het werkdomein voor zover dit niet tot de reguliere taak van de gemeente of andere instellingen hoort, en voor zover het om een tijdelijke inzet gaat in het kader van het inlopen van achterstanden. Zo kan gedacht worden aan financiële bijdragen aan zomerscholen of bijscholingsactiviteiten voor kinderen met achterstanden, het zorgen voor werkplekken of opleidingsplekken (in de eigen organisatie of bij aannemers of installateurs die voor de toegelaten instelling werken) voor mensen uit de wijk met een achterstand op de arbeidsmarkt en dergelijke. Het is niet de bedoeling dat toegelaten instellingen de financiering van reguliere voorschoolse opvang of verplichte inburgeringactiviteiten en dergelijke gaan overnemen van de gemeente of andere partijen (waaronder ook burgers), die daarvoor verantwoordelijk zijn en daar ook financiële middelen voor hebben ontvangen, of dat burgers deze kosten zelf dragen met of zonder ondersteuning ter zake van de overheid. In dit kader mogen toegelaten instellingen geen taken uitvoeren die bijvoorbeeld des gemeenten zijn. Dergelijke ondersteuning door toegelaten instellingen zal ook uitgevoerd worden in relatie tot door gemeenten (in samenspraak met de andere betrokken partijen) opgestelde beleids- en uitvoeringsplannen, zoals wijkactieplannen.

Toegelaten instellingen hebben een eigen belang om dergelijke additionele bijdragen te leveren, omdat dit leidt tot een verbetering van de leefbaarheid in de betrokken wijken, wat de betrokken toegelaten instellingen als eigenaar van woningen in die wijken ook bedrijfseconomische baten oplevert (betere verhuurbaarheid en verkoopbaarheid van hun woningen, minder beheerkosten, en dergelijke). Het wetsvoorstel wijzigt in principe niets ten opzichte van de huidige praktijk, alleen worden de regels/criteria ter zake gecodificeerd in de AMvB.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de criteria niet vastgelegd kunnen worden in het wetsvoorstel zelf, merkt de regering op dat juist op het terrein van de leefbaarheid inzichten nog weleens in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn en leefbaarheidsvraagstukken situationeel bepaald zijn. De regering vindt in dat licht iets meer flexibiliteit gewenst, waarbij overigens regeling altijd op AMvB-niveau plaatsvindt. Zodoende kunnen beide Kamers via de voorhangprocedure hun bemerkingen ten aanzien van de regels/criteria aan de minister kenbaar maken.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom ervoor gekozen is om de taken van toegelaten instellingen uit te breiden met bijdragen aan de leefbaarheid op diverse gebieden en welke gevolgen deze taakverbreding heeft voor het vermogen om te investeren in de kerntaak, namelijk het zorgen voor betaalbare huisvesting.

De regering merkt allereerst op dat er in het wetsvoorstel geen sprake is van een uitbreiding/verbreding van deze taken ten opzichte van de huidige praktijk.

Verder meent de regering dat het investeren in leefbaarheid een belangrijke taak van toegelaten instellingen is. Investerings in de leefbaarheid gaan ook niet ten koste van het zorgen voor betaalbare huisvesting.

Ten eerste zijn in wijken met een slechte leefbaarheid de beheerlasten voor partijen aanzienlijk hoger dan in wijken waar daarvan geen sprake is. Ten tweede zijn ook WOZ-waarden van woningen in wijken met een goede leefbaarheid aanzienlijk hoger dan in wijken met een slechte leefbaarheid. In de Haagse Schilderswijk liggen bijvoorbeeld de WOZ-waarden per m² vloeroppervlak op ca. 60% van het gemiddelde in Den Haag. Indien die WOZ-waarden als gevolg van een betere leefbaarheid in de Schilderswijk zouden stijgen naar 80 % van dat gemiddelde, zou het bezit van de toegelaten instellingen in die wijk met zeker € 300 miljoen in WOZ-waarde stijgen, wat vervolgens verzilverd kan worden via deels verkoop en deels hogere huurniveaus. Effectief investeren in leefbaarheid is in dat kader ook economisch zinvol en draagt dus bij aan het zorgen voor betaalbare maar ook plezierige huisvesting voor de doelgroepen van beleid.

Als laatste vroegen de leden van de D66-fractie welke eisen aan de vermogenspositie van de toegelaten instelling gesteld worden voor deelname aan commerciële activiteiten.

In reactie op deze vragen merkt de regering allereerst op dat er geen bijzondere eisen gesteld worden aan de vermogenspositie van de toegelaten instelling voor deelname aan commerciële activiteiten in de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling zelf, behoudens dat de niet-DAEB-tak wel financieel gezond dient te zijn. De autoriteit zal daarop toezien. Wel gaat de DAEB-taak van de toegelaten instelling altijd boven de taken in de niet-DAEB-tak. Als de DAEB-taak derhalve in het gedrang zou komen, kan de minister in het belang van de volkshuisvesting een aanwijzing geven aan de toegelaten instelling om voorrang te geven aan de DAEB-taak. Indien de DAEB-tak daarvoor over onvoldoende financiële middelen beschikt, kan de autoriteit financiële overdrachten vanuit de niet-DAEB-tak naar de DAEB-tak eisen of eisen dat niet-DAEB-taken afgebouwd worden ten behoeve van de DAEB-taken.

Indien een toegelaten instelling haar niet-DAEB-taken in een verbinding wenst uit te voeren, dan zijn er wel vermogenscriteria, omdat er slechts indirect toezicht op die verbindingen mogelijk is. Als criterium geldt dan dat de toegelaten instelling niet meer dan een bij AMvB gesteld percentage van het eigen vermogen aan financiële middelen mag investeren in haar verbindingen. Er wordt gedacht aan een percentage van maximaal 15. Dit percentage geldt continu. Als derhalve het eigen vermogen van de toegelaten instelling zou dalen (wat tot gevolg zou kunnen hebben dat de DAEB-tak niet meer haar taken zou kunnen uitvoeren), en daardoor het percentage overschreden zou worden, zal de toegelaten instelling haar belang in de deelnemingen moeten verminderen. En daarnaast kunnen via AMvB nadere voorwaarden gesteld worden aan de financiële verhoudingen tussen de toegelaten instelling en die verbinding.

7 De activiteiten van de toegelaten instelling in relatie tot het woonbeleid van de overheid

7.1 Inleiding, het woonbeleid van gemeenten en Rijk

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over het woonbeleid van gemeenten en in het bijzonder de woonvisie.

De leden van de VVD-fractie deelden de visie van de regering dat gemeenten niet verplicht zijn om een woonvisie op te stellen omdat er sprake is van gemeentelijke autonomie. Deze leden vroegen in hoeverre een woonvisie nodig is voor het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Deze leden vroegen ook in hoeverre de regionale component in de woonvisie aan de orde komt en of er sprake is van een regionale woonvisie dan wel dat dit element in het kader van van Wgr-regelingen aan de orde is.

De leden van de PvdA-fractie hadden vergelijkbare vragen ten aanzien van de regionale component van de woonvisie. Deze leden waren van mening dat ten onrechte niet wordt gerefereerd aan het belang van regionale samenwerking in samenhangende woningmarktgebieden. Deze leden vroegen of de regering bereid is regionale afstemming een plek te geven in de regelgeving en of daar ook een rol voor de provincies is weggelegd. Deze leden vroegen ook hoe de regering de verhouding ziet tussen de woonvisies en de toepassing van de in het Besluit ruimtelijke ordening op te nemen zogeheten SER-ladder voor bouwen binnen bestaand stedelijk gebied, waarbij voorgeschreven wordt dat de afweging in een regionale context dient te worden gemaakt. Ook de leden van de CDA-fractie onderstreepten het belang van een woonvisie en vroegen de regering nadrukkelijk een verplichting voor gemeenten tot het maken van een woonvisie in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen. Daarnaast benadrukten de leden van de CDA-fractie het belang van regionale afstemming en regie en vroegen zij om deze beweging nadrukkelijker mee te nemen in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vroegen in paragraaf 7.2 van het verslag een toelichting waarom de woonvisie niet verplicht wordt opgenomen voor gemeenten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in deze paragraaf eveneens waarom niet gekozen is voor een verplichting voor gemeenten om een woonvisie op te stellen, temeer daar veel gemeenten momenteel niet beschikken over een actuele woonvisie. De leden van de ChristenUnie-fractie gaven in overweging de verplichting op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel dat toegelaten instellingen minimaal één keer per jaar de geleverde prestaties in het afgelopen jaar bespreken en evalueren met de gemeenten. Ook gaven de leden van de ChristenUnie-fractie aan dat woningmarkten in toenemende mate regionaal functioneren. Deze leden stelden daarom voor dat gemeenten worden verplicht hun woonvisie en daarvan afgeleide prestatieafspraken af te stemmen met de buurgemeenten, in ieder geval met die buurgemeenten waar de toegelaten instellingen actief zijn. Wel gaven de leden van de ChristenUnie-fractie aan het van belang te vinden dat gemeenten de bevoegdheid houden om een eigen woonvisie op te stellen.

De regering onderschrijft het belang dat alle fracties hechten aan een vastgelegd gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is het van belang dat het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid wordt opgesteld in samenspraak met alle betrokken partijen, waaronder toegelaten instellingen, van welke de gemeente een bijdrage verwacht in het kader van de uitvoering van dat beleid. Met de leden van de verschillende fracties deelt de regering eveneens dat regionale afstemming over de voornemens en ontwikkeling van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid van belang is. Zoals aangegeven in de Woonvisie (Kamerstukken II 2010/11, 32 847, nr. 1) vormt het vastgelegde gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor de (samenwerkende) gemeenten het primaire instrument voor de planning en programmering van de opgaven op de lokale en regionale woningmarkt. Via dit gemeentelijke beleidsdocument kan ook de basis worden gelegd voor de samenwerking met toegelaten instellingen, maatschappelijke instellingen, bedrijven en bewoners bij het aanpakken van opgaven op het terrein van woningbouw, renovatie en herstel en leefbaarheid. Het is de taak van provincies om binnen het ruimtelijke beleid voldoende ruimte te bieden aan lokale woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat deze alsnog tot stand komt. Als een gemeente zich niet houdt aan gemaakte afspraken, is het de rol van de provincie die gemeente daarop aan te spreken. De provincie heeft daarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als stok achter de deur.

De regering wil met het wetsvoorstel echter geen nieuwe verplichte planfiguur als een gemeentelijke woonvisie introduceren. De gemeente dient de vrijheid te hebben daar zelf al dan niet invulling aan te geven. Dit past ook in de autonomie die de gemeente heeft. Wel acht de regering het wenselijk dat als de gemeente tot vaststelling van een volkshuisvestingsbeleid overgaat daarover afstemming op regionaal niveau plaatsvindt.

Gelet op het belang dat de regering hecht aan de bijdrage die toegelaten instellingen moeten leveren aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en de totstandkoming van

prestatieafspraken acht de regering het noodzakelijk dat de gemeente die een beroep doet op een bijdrage van toegelaten instellingen haar beleid heeft vastgelegd. De regering heeft daartoe via de nota van wijziging een bepaling in het wetsvoorstel opgenomen, die vergelijkbaar is met het huidige artikel 25e, tweede lid, van het Bbsh. In dat artikel is opgenomen dat de toegelaten instelling geen overleg met de betrokken gemeente hoeft te voeren wanneer de toegelaten instelling niet beschikt over bescheiden waarin de gemeente inzicht verschaft in haar voorgenomen volkshuisvestingsbeleid en waarover de gemeente overleg heeft gevoerd met de haar omringende gemeenten. Indien de gemeente derhalve afspraken wil maken met een toegelaten instelling over haar bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, zal zij dit beleid moeten vastleggen. Ook als zij een beroep op geschilbeslechting door de minister van BZK wil doen, zal het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid vastgelegd dienen te zijn. De regering meent dat met deze aanvulling op het wetsvoorstel in belangrijke mate tegemoet wordt gekomen aan de opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie.

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op de door deze leden gegeven zienswijze om de lokale binding van toegelaten instellingen ook te leggen richting burgers (via bewonersorganisaties en participatieraden) en andere stakeholders (waaronder gebruikers van maatschappelijk vastgoed), zoals ook beschreven is in de visie op het wijkenbeleid van deze regering en zij vroegen hoe de modernisering van het wettelijke kader hieraan kan bijdragen.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat een versterking van de burgerparticipatie belangrijk is en dat burgers een grotere verantwoordelijkheid voor hun directe leefomgeving moeten nemen, maar daarvoor dan ook de mogelijkheden moeten krijgen. De regering is dan ook bezig met een burgerschapsagenda, welke uw Kamer op niet al te lange termijn zal worden toegezonden. Deze burgerschapsagenda betreft niet alleen het werkveld van toegelaten instellingen, maar alle voor burgers belangrijke onderwerpen, zoals wonen, zorg, welzijn, sociale zaken, onderwijs, gezondheid, etcetera. In dit kader is de regering dan ook blij dat in het kader van de verbetering van de leefbaarheid in wijken gemeenten, toegelaten instellingen, maatschappelijke organisaties maar ook bewoners van die wijken gezamenlijk optrekken. De regering is echter van mening dat een dergelijke samenwerking en burgerparticipatie niet vanuit een wettelijk kader geregeld of afgedwongen kan worden. Wel mag het wettelijke kader geen belemmeringen opleggen en moet dit kader faciliterend werken.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag waarom in de nieuwe wet geen aansluiting is gezocht bij de huidige taak, zoals omschreven in het Bbsh, om bewoners en hun vertegenwoordigers te betrekken bij het beheer en beleid. Deze leden vroegen of de toegelaten instelling ook niet als belangrijke maatschappelijke taak heeft om bewonersparticipatie actief te bevorderen en te stimuleren. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het een omissie is dat huurders en vertegenwoordigers niet worden betrokken bij de toelating, een fusie en de uitbreiding van het werkgebied, zoals dat naar de mening van de leden van de PvdA-fractie op dit moment wel is geregeld.

Op de positie van huurdersorganisaties bij toelating, fusie en uitbreiding van het werkgebied is ingegaan bij paragraaf 5 van deze nota. Verder maakt het betrekken van huurders en hun vertegenwoordigers bij het beheer en beleid ondertussen onderdeel uit van de Wohv. Dit element hoeft derhalve niet meer in het wetsvoorstel geregeld te worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de versterking van de positie van gemeenten betekent, nu niet tegelijk de positie van huurdersorganisaties wordt versterkt. De leden vroegen of hierdoor niet het risico ontstaat dat gemeenten en toegelaten instellingen afspraken maken over de hoofden heen en ten koste van huurders. Deze leden gaven in overweging de betrokkenheid van

huurdersorganisaties bij de vaststelling van de gewenste lokale maatschappelijke prestaties en de totstandkoming van afspraken daarover expliciet te regelen.

De regering meent dat actieve betrokkenheid van bewoners van belang is, of het nu om de huur- of de koopsector gaat. Actieve participatie kan een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de wijk. Voor de huursector – zowel voor toegelaten instellingen als voor particuliere verhuurders – is de betrokkenheid van huurdersorganisaties vastgelegd in de Wohv. Die wet biedt de basis voor overleg tussen de verhuurder en huurdersorganisaties over verschillende onderwerpen. De verhuurder is volgens die wet ook verplicht de huurdersorganisaties financieel te ondersteunen. Daarnaast wordt van toegelaten instellingen verwacht dat zij zich inzetten op het terrein van leefbaarheid om zo de sociale en economische ontwikkeling van de wijk te versterken. In de praktijk vindt inzet op dat vlak ook in samenspraak met bewoners plaats. De regering vreest dan ook niet dat er afspraken over de hoofden van de huurders heen gemaakt zullen worden. In het wetsvoorstel is via artikel 43, tweede lid, geregeld, net zoals dat nu geregeld is in het Bbsh, dat de toegelaten instelling haar voornemens voor de komende vijf jaar, voordat zij daarover gaat overleggen met de gemeente, dient te bespreken met haar huurdersorganisaties. Indien huurdersorganisaties en toegelaten instelling over die voornemens niet op een lijn zouden komen, staat het de huurdersorganisaties vrij om dit ter kennis van de gemeente te brengen, die dit dan kan betrekken bij haar overleg met de toegelaten instelling over haar voornemens.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden voor dat de leden van de huurdersorganisaties gehoord moeten worden bij geschillen tussen gemeente en toegelaten instelling over de prestaties.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een vastgelegde procedure voor de behandeling van geschillen tussen de toegelaten instelling en de gemeente. Afhankelijk van de aard van het geschil kan consultatie van huurdersorganisaties wenselijk zijn, maar de regering acht het niet noodzakelijk daartoe regels in de Woningwet op te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen op welke wijze de motie-Depla (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 34) over opname van het recht op een lokaal handvest in het Bbsh zal worden uitgevoerd.

In het wetsvoorstel is in artikel 55, derde lid, onder a (na de nota van wijziging artikel 55a, eerste lid, onder a), opgenomen dat de toegelaten instelling een reglement opstelt ter zake van sloop en het treffen van ingrijpende voorzieningen aan woongelegenheden en de betrokkenheid van bewoners daarbij. Omdat de context rond sloop en renovatie lokaal zal verschillen, worden er in het wetsvoorstel geen nadere eisen gesteld aan de inhoud van het reglement. De inhoud van zo'n reglement is aan het overleg tussen huurders en toegelaten instellingen. Wel is via de nota van wijziging geregeld dat over de inhoud van het reglement overleg tussen de toegelaten instellingen en hun huurdersorganisaties moet plaatsvinden. Op deze wijze meent de regering dat invulling is gegeven aan de strekking van genoemde motie.

7.2 De relatie tussen de toegelaten instellingen en het woonbeleid van de overheid

De leden van de VVD-fractie merkten op dat volgens het wetsvoorstel toegelaten instellingen de gemeente(n) waar zij werkzaam zijn een overzicht moeten sturen van de werkzaamheden die zij en haar verbindingen voornemens zijn uit te voeren in de eerstvolgende vijf jaren. De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere motivering van dit voorstel. Deze leden merkten voorts op dat toegelaten instellingen private partijen zijn die meer naar de lange termijn zullen kijken. Gemeenten zullen vooral naar de korte termijn kijken. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af in hoeverre dat speelt dat bij de beoordeling van het overzicht van de werkzaamheden. Er zou gemakkelijk een spanningsveld kunnen ontstaan tussen dat wat de gemeente voornemens is en de

mogelijkheden van de toegelaten instelling. Deze leden vroegen wie nu het beleid bepaalt dat een toegelaten instelling moet voeren, de toegelaten instelling zelf of de gemeente.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat toegelaten instellingen naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid zoals dat geldt in gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn. Met de leden van de VVD-fractie vindt de regering dat toegelaten instellingen private partijen zijn, maar wel private partijen met een maatschappelijke taak en een maatschappelijk bestemd vermogen. Dit maatschappelijk bestemde vermogen moet worden ingezet voor de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave. Vanuit deze achtergrond wordt van toegelaten instellingen ook gevraagd de gemeente jaarlijks te informeren over hun voornemens in de desbetreffende gemeente en daarover overleg met die gemeente te voeren. Deze voornemens zullen het aanbod moeten bevatten dat de toegelaten instelling in redelijkheid denkt te kunnen leveren onder de aanname dat de gemeente en andere partijen ook hun bijdrage zullen leveren. De regering verwacht geen spanning wat betreft de tijdshorizon van de gemeente en de toegelaten instelling. De regering gaat ervan uit dat ook de gemeente oog heeft voor de effecten van investeringsvoornemens van toegelaten instellingen op de lange termijn. De investeringsvoornemens van de toegelaten instelling in de desbetreffende gemeente vormen de basis voor resultaatgerichte en kwantificeerbare prestatieafspraken tussen die gemeente en de toegelaten instelling. Met deze prestatieafspraken wordt voor beide partijen – gemeente en toegelaten instelling – vastgelegd welke inspanningen worden verwacht. Uiteraard bepaalt de toegelaten instelling zelf haar beleid, maar zij zal zich daarbij zoals hiervoor is aangegeven moeten richten op de volkshuisvestelijke opgave in de gemeente.

Indien er geschillen zouden ontstaan tussen gemeente en toegelaten instelling over de inzet kan zowel de gemeente als de toegelaten instelling een beroep op de minister van BZK doen om het geschil te beslechten.

De leden van de PvdA-fractie misten een expliciete rol voor de huurdersorganisaties en hun (gemeentelijke) koepels bij het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Deze leden vroegen op welke wijze hen een adviesrecht is toe te kennen.

De regering heeft niet het voornemen huurdersorganisaties een expliciete rol toe te kennen bij de vormgeving van prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Wel is de toegelaten instelling op grond van artikel 43, eerste lid, verplicht met de huurdersorganisaties overleg te voeren over haar prestatievoornemens. In dit overleg kan ook de inzet van de toegelaten instelling in het overleg met de gemeente aan de orde komen. Het is aan lokale partijen om eventuele afspraken te maken over betrokkenheid van huurdersorganisaties bij het maken van prestatieafspraken.

De leden van de PVV-fractie vroegen hoe gemeenten worden aangezet tot het maken van prestatieafspraken met toegelaten instellingen. Deze leden vroegen of gemeenten daartoe worden verplicht.

De leden van de SP-fractie waren van mening dat de maatschappelijke verankering van de toegelaten instelling verbeterd moet worden. Hiervoor is, naast inspraak en betrokkenheid van huurders, een grotere betrokkenheid van gemeenten in hun werkgebied, en lokale volksvertegenwoordigers nodig. Deze leden vroegen of de regering bereid is gemeenten te verplichten tot het opstellen van een woonvisie en het maken van prestatieafspraken met toegelaten instellingen, met voor alle partijen harde juridische verplichtingen. Deze leden vroegen daarbij of de regering bereid is huurdersorganisaties ook een plek te geven in het voorliggende wetsvoorstel, waarbij zij ook worden gehoord en betrokken bij geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen over de prestaties. Daarnaast vroegen de leden van de SP-fractie hoe de regering staat tegenover het instellen van een intercollegiaal solidariteitsfonds tussen toegelaten

instellingen, waaruit noodzakelijke investeringen van toegelaten instellingen die noodzakelijke investeringen zelf niet kunnen aangaan, kunnen worden gefinancierd.

Zoals in het voorgaande aangegeven wordt van toegelaten instellingen verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave. Bij voorkeur mondt het overleg tussen gemeenten en toegelaten instellingen uit in prestatieafspraken tussen partijen, omdat zo de bijdrage die partijen geacht worden te leveren wordt vastgelegd. Gemeenten zijn niet verplicht om prestatieafspraken te maken. Zoals in antwoord op vragen van leden van verschillende fracties in paragraaf 7.1 is aangegeven, zal de gemeente ook niet verplicht worden een schriftelijk beleidsplan op te stellen. Wel acht de regering het noodzakelijk dat gemeenten die een beroep doen op toegelaten instellingen beschikken over een volkshuisvestingsbeleid dat expliciet is vastgelegd. De regering heeft via de nota van wijziging dit element alsnog in het wetsvoorstel opgenomen. De regering acht de positie van huurdersorganisaties voldoende gewaarborgd in voorliggend wetsvoorstel en de WOHV. De regering verwijst naar de voorgaande beantwoording op vragen van de leden van de PvdA-fractie over de positie van huurdersorganisaties.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie over een intercollegiaal solidariteitsfonds wijst de regering op de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. In de eerste plaats biedt artikel 42 de basis voor een verplichting voor toegelaten instelling om middelen op basis van bij AMvB te bepalen gevallen in te zetten voor de realisatie van de volkshuisvestelijke opgave van andere toegelaten instellingen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel, net als nu de Woningwet, de mogelijkheid dat de autoriteit subsidie verstrekt als tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden van toegelaten instellingen (de zogenoemde projectsteun) (artikel 58, tweede lid). Langs deze weg wordt de solidariteit binnen de sector vormgegeven.

De vragen van de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie over de woonvisie zijn beantwoord in samenhang met vragen van andere fracties in paragraaf 7.1 van deze nota.

Ten slotte vroegen de leden van de ChristenUnie-fractie wat de waarde is van afspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen in situaties waarin de economische situatie aanmerkelijk verandert. Zij vroegen of het voorliggende wetsvoorstel voldoende anticipeert op situaties zoals die thans zich voltrekken op de woningmarkt.

De regering acht afspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen ook in veranderende economische omstandigheden van belang. Uiteraard kan bij de totstandkoming van afspraken ook worden aangegeven welke stappen partijen zullen ondernemen wanneer de omstandigheden wijzigen. Afspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen zullen zich ook niet specifiek hoeven te richten op groei. In situaties waarbij sprake is van krimp of noodzakelijke herstructurering van de voorraad zijn afspraken niet minder van belang. En ook de economische crisis en de effecten daarvan op de woningmarkt heeft geleid tot logische aanpassingen van afspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Prestatieafspraken worden overigens regelmatig door het ministerie van BZK gemonitord.

7.3 Geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen

De leden van de VVD-fractie merkten op dat wordt voorgesteld om in de Woningwet te regelen dat de Minister van BZK in geval van een geschil over de bijdrage aan het gemeentelijke woonbeleid, het geschil kan beslechten. Als de Minister van BZK meent dat een toegelaten instelling te weinig doet, dan kan de minister een beroep op de toegelaten instelling doen om meer te investeren. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering dit nader te motiveren.

De leden van de VVD-fractie merkten verder op dat toegelaten instellingen private ondernemingen zijn met een bepaalde opdracht. Zij vroegen waar het primaat ligt. Toegelaten instellingen moeten wel in staat zijn om die investeringen te doen en ze moeten er ook op toezien dat hun financiële

positie niet onder druk komt te staan. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit verband of en in hoeverre toegelaten instellingen met dit voorstel worden gedwongen hun financiële middelen in te zetten voor het bereiken van de doelstellingen uit de woonvisie van de gemeenten. Hoe wordt voorkomen dat de bijdragen die toegelaten instellingen moeten leveren hun financiële spankracht en reserves te boven gaan. De leden van de VVD-fractie achtten het ook noodzakelijk dat toegelaten instelling reserves opbouwen voor taken die later moeten worden uitgevoerd.

Zoals in paragraaf 7.2 is aangegeven, wordt van toegelaten instellingen verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave. Dit resulteert bij voorkeur ook in prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen. De bijdrage die toegelaten instellingen moeten leveren aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave doet niets af aan het feit dat toegelaten instellingen private ondernemingen zijn. Het zijn niettemin ondernemingen met een maatschappelijke taak wat ook zijn weerslag vindt in de aan de toegelaten instelling opgedragen DAEB. Het is ook niet zo dat de gemeente de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid aan de toegelaten instelling kan opdragen of overdragen. De prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen zijn wederkerig. Voor beide partijen moet duidelijk zijn welke inspanningen van hen worden verwacht. De gemeente zal zich rekenschap moeten geven van de mate waarin toegelaten instellingen in staat zijn aan de opgave te voldoen. De autoriteit zal jaarlijks een oordeel geven over de financiële positie en mogelijkheden van de toegelaten instelling. Er zal voor toegelaten instellingen ook voldoende ruimte moeten zijn reserves op te bouwen. Daarmee krijgt de gemeente ook inzicht in de financiële mogelijkheden en de beperkingen. De regering gaat ervan uit dat partijen in onderling overleg tot afspraken komen en dat geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen een uitzondering zullen vormen. Wanneer de gemeente of toegelaten instelling een geschil aan de minister van BZK voorlegt, zal een weging plaatsvinden van de verwachtingen van de gemeente en de mogelijkheden van de toegelaten instelling om daaraan te voldoen. Daarbij zullen de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling en de inspanningen die de gemeente zelf wil leveren worden betrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat de woonvisie een belangrijke rol speelt in het geval dat de gemeente een beroep doet op het Rijk om te bemiddelen wanneer er een conflict is. Deze leden vroegen of hieronder ook conflicten vallen over de inhoud van een vast te stellen woonvisie.

De keuze om een schriftelijk beleidsplan op te stellen is een gemeentelijke aangelegenheid. De regering acht een formele betrokkenheid van de minister bij de vaststelling van zo'n plan niet wenselijk, uiteraard tenzij er strijd is met wet- en regelgeving. De vraag die vervolgens aan de orde is, is of de bijdrage die van toegelaten instellingen wordt verwacht aan de uitvoering van dat plan haalbaar is. Mochten partijen daar in onderling overleg niet uitkomen dan kan bemiddeling door de minister aan de orde zijn.

7.4 Inzet van middelen van de toegelaten instelling

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de inzet van middelen van toegelaten instellingen ten behoeve van collega-instellingen wordt verwezen naar paragraaf 13.5.

8 De organisatorische en financiële inrichting van de toegelaten instelling in relatie tot de Europese mededingingsregelgeving en de Mededingingswet

De leden van de VVD-fractie vroegen of huurwoningen onder de huurprijsgrens van € 664,66 niet juist bestemd zouden moeten zijn voor de doelgroep, dit naar aanleiding van de passage in de

Memorie van toelichting dat niet alle woningen onder een dergelijke huurprijs in de DAEB-tak verhuurd hoeven te worden ten behoeve van de doelgroepen van beleid.

Bij de beantwoording van deze vraag zal tevens ingegaan worden op het verzoek van uw Kamer, gedaan in het Algemeen Overleg van 2 februari 2012, om het voor toegelaten instellingen mogelijk te maken om, in gebieden met een gespannen woningmarkt en een onvoldoende aanbod aan huurwoningen voor huishoudens met een inkomen boven € 34.085, te kunnen zorgen voor alsnog een voldoende aanbod van voor deze huishoudens betaalbare huurwoningen.

Met het voorstel om het mogelijk te maken dat toegelaten instellingen een deel van hun huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand overhevelen naar de niet-DAEB-tak om deze daarmee te kunnen verhuren aan huishoudens met een inkomen boven € 34.085 wordt voorzien in de wens van uw Kamer om het toegelaten instellingen mogelijk te maken om ruimer te voorzien in de huisvestingsbehoefte van hogere inkomensgroepen tegen voor hen betaalbare huurprijzen dan nu mogelijk is op basis van de tijdelijke regeling. Daardoor is de voorziening in de woonbehoeften van huishoudens met een inkomen boven € 34.085 ook minder afhankelijk van de uitkomst van de verkenning van de regering bij de EC over de mogelijkheid van een verruiming van de DAEB-beschikking voor dergelijke gebieden met een overspannen woningmarkt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie wil de regering allereerst opmerken dat in Nederland in de commerciële huursector ruim 350.000 huurwoningen verhuurd worden tegen een huurprijs van € 664,66 of lager per maand. Deze huurwoningen worden zowel verhuurd aan huishoudens behorend tot de doelgroep als aan huishoudens met inkomens boven € 34.085. Van een dergelijke verhuur door commerciële verhuurders is ook sprake in overspannen woningmarkten. Daarnaast hebben toegelaten instellingen tot het moment van inwerkingtreding van de tijdelijke regeling altijd een aanzienlijk deel van hun vrijkomende huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand verhuurd aan huishoudens met een inkomen boven € 34.085. Verhuur van huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand aan huishoudens met hogere inkomens heeft derhalve altijd al in substantiële mate plaatsgevonden, ook door toegelaten instellingen. De in het wetsvoorstel voorgestelde overhevelingsmogelijkheid geeft, binnen de kaders van de staatssteunprincipes, meer speelruimte aan toegelaten instellingen voor verhuur aan hogere inkomensgroepen dan nu mogelijk is onder de tijdelijke regeling. Onder de tijdelijke regeling is deze verruiming echter nog niet mogelijk, omdat er nog geen sprake is van een administratieve scheiding, waardoor op dit moment niet toegestane kruissubsidiëring nog niet voorkomen kan worden.

In het wetsvoorstel is, in artikel 50 (en een aanvulling op artikel II via de nota van wijziging t.b.v. de overheveling voor de administratieve scheiding), de mogelijkheid voor toegelaten instellingen opgenomen om een nader te bepalen deel van haar huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand over te hevelen naar haar niet-DAEB-tak, waar ze zonder staatssteun verhuurd kunnen worden in normale concurrentie met de markt, net zoals commerciële verhuurders dit doen.

Uitgangspunt voor de exploitatie van deze overgehevelde huurwoningen is dat, zo gauw de mogelijkheid zich voordoet, zij in een normale concurrentie met de markt verhuurd gaan worden, waarbij natuurlijk wel de huurprijsregelgeving op deze woningen van toepassing is. Dit om te voldoen aan de vereisten van de Mededingingswet.

Door de bovengenoemde mogelijkheid van overheveling van huurwoningen naar de niet-DAEB-tak kunnen toegelaten instellingen, bijvoorbeeld in de grote steden, waar zij veel huurwoningen hebben met net minder dan 142 woningwaarderingpunten (welk aantal woningwaarderingpunten overeenkomt met een huurprijs van € 664,66) of met iets meer dan 142 woningwaarderingpunten, toch een redelijke hoeveelheid huurwoningen in gelijke concurrentie met commerciële verhuurders (woningen met huurprijzen tussen de aftoppingsgrens van circa €

560 en € 900) verhuren aan huishoudens die een inkomen (net) boven € 34.085 per jaar hebben. Het aanbod aan commerciële huurwoningen in dit prijssegment is in deze gemeenten beperkt, omdat dit prijssegment in die gemeenten voor commerciële verhuurders onvoldoende rendement oplevert. En ook betaalbare koopwoningen voor die huishoudens zijn schaars in die gebieden. Omgekeerd zouden toegelaten instellingen in ontspannen woningmarktgebieden, waar markthuurprijzen voor een gemiddelde huurwoning regelmatig onder de € 664,66 liggen (ook voor huurwoningen met meer dan 142 woningwaarderingpunten), bij een strikte regel zoals verondersteld door de leden van de VVD-fractie niet in staat zijn om huurwoningen in de niet-DAEB-tak te verhuren aan hogere inkomensgroepen, of ze zouden dat boven de markthuurprijs moeten gaan doen. Ook dat is derhalve een volkshuisvestelijke overweging om een overheveling van huurwoningen mogelijk te maken, waarbij sprake kan zijn van een marktconforme verhuur tegen een huurprijs van € 664,66 of lager per maand.

Om deze redenen wil de regering het voor toegelaten instellingen mogelijk maken een bij AMvB te bepalen maximaal deel van hun woningvoorraad met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand over te hevelen naar de niet-DAEB-tak, om daarmee zonder staatssteun en marktconform de hierboven bedoelde hogere inkomensgroepen die willen huren te gaan bedienen. Het toe te stane percentage van de huurwoningen dat dan overgeheveld zou kunnen worden zou regionaal kunnen verschillen (rekening houdend met de mate van gespannenheid van de betrokken woningmarkt).

Daarnaast kunnen toegelaten instellingen in de niet-DAEB-tak in het middeldure en iets duurdere prijssegment zonder staatssteun huurwoningen realiseren ten behoeve van deze hogere inkomensgroepen. In paragraaf 8.3 wordt nader ingegaan op de mogelijkheden daartoe.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe bereikt wordt dat, ingeval toegelaten instellingen verzoeken om een toewijzingspercentage onder de 90, onder de voorwaarde dat andere toegelaten instellingen bereid zijn een hoger percentage te hanteren, toch bereikt wordt dat het totaal uitkomt op 90%.

De precieze bepalingwijze is weergegeven in bijlage 2 met de hoofdlijnen van de AMvB. De bepalingwijze vindt plaats in twee stappen. De eerste stap betreft het bepalen van de aantallen woningen en percentages in de beide afzonderlijke woningmarktgebieden, om gemiddeld tot 90% te komen. De tweede stap betreft het bepalen van een nieuw toewijzingspercentage voor de toegelaten instelling, rekening houdend met het aantal woningen dat zij heeft in het betrokken woningmarktgebied met een gewijzigd percentage, dit ten opzichte van het aantal woningen dat zij heeft in woningmarktgebieden waar de 90%-toewijzingsnorm ongewijzigd blijft.

De leden van de VVD-fractie stelden de volgende vragen:

- In hoeverre behoren de niet-DAEB-activiteiten tot de volkshuisvestelijke taken?
De volkshuisvestelijke taken van de toegelaten instelling zijn neergelegd in artikel 45. Daar horen ook de niet-DAEB-taken toe.
- Zijn niet-DAEB-activiteiten gelijk aan commerciële activiteiten? Zijn er ook niet-commerciële activiteiten die tot de niet-DAEB-activiteiten kunnen behoren?
Niet-DAEB-activiteiten betreffen in principe altijd onroerend goed dat in de commerciële markt wordt verhuurd (bijvoorbeeld dure huurwoningen), onroerend goed waarin commerciële functies worden uitgeoefend, of onroerend goed dat in de commerciële markt wordt ontwikkeld (bijvoorbeeld koopwoningprojecten). Het rendement op deze activiteiten hoeft echter niet gelijk te zijn aan het rendement dat een commerciële investeerder zou eisen op zo'n project. Zo kan restauratie van een pand waarin een commerciële functie zit zo'n activiteit zijn in de niet-DAEB-tak. De restauratie is een niet-DAEB-taak, omdat activiteiten voor een pand van waaruit commerciële activiteiten bedreven worden geen DAEB-taak zijn. De restauratie kan echter een zeer laag rendement opleveren, of zelfs verliesgevend zijn, waarbij de toegelaten instelling deze restauratie uitvoert omdat zij een maatschappelijke onderneming

is en vindt dat voor die wijk of voor het behoud van de monumentale waarde die restauratie belangrijk is. Het gerestaureerde pand zal vervolgens wel weer normaal commercieel geëxploiteerd worden.

Het totaal van de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling zal wel structureel winstgevend moeten blijven, omdat bij structurele verliezen in de niet-DAEB-tak dit een risico kan gaan vormen voor de gehele toegelaten instelling. Van belang hierbij is dat financiële steun van bijvoorbeeld de autoriteit niet gebruikt kan worden om een niet-DAEB-tak van een toegelaten instelling in stand te houden (niet toegestane staatssteun). De autoriteit zal daarom separaat toezicht gaan houden op de financiële positie van de niet-DAEB-tak.

- Alleen niet-DAEB-activiteiten mogen in verbindingen worden ondergebracht. In hoeverre kan het nodig zijn om ook DAEB-activiteiten in verbindingen te kunnen onderbrengen, o.a. bij gemengde projecten of samenwerkingsprojecten met externe partijen?

De regering meent dat het, om gemengde projecten te realiseren met externe partijen, over het algemeen niet nodig is om DAEB-activiteiten in verbindingen onder te brengen. Ook nu worden veel gecombineerde projecten door toegelaten instellingen samen met externe partijen uitgevoerd in verbindingen, waarbij er geen DAEB-vastgoed (met staatssteun) in de betrokken verbinding is ondergebracht. Noch nu onder het Bcfv en de borgstellingsprocedure van het WSW, noch in de toekomst volgens het wetsvoorstel is het toegestaan dat WSW-geborgde leningen of CFV-steun aan BV's verstrekt kunnen worden voor de financiering van onroerend goed in die verbindingen.

Ondanks dit verbod kan nieuwbouw van gemengde projecten (nieuwbouw voor de DAEB en nieuwbouw voor commerciële functies), net als nu, te allen tijde via verbindingen (bijvoorbeeld BV's) plaatsvinden. Op het moment van de nieuwbouw is er namelijk nog geen sprake van een DAEB-functie. De DAEB-functie ontstaat pas op het moment van in exploitatie nemen van het betrokken onroerend goed. De toegelaten instelling kan derhalve een opdracht aan een BV geven om voor haar onroerend goed te ontwikkelen, waarbij dit onroerend goed na overdracht aan de toegelaten instelling pas DAEB-vastgoed wordt.

Daarnaast kan de minister toestemming verlenen in bij AMvB geregelde gevallen dat DAEB-bezit tijdelijk in wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM's) wordt ondergebracht. Bij vennootschappen onder firma (geen rechtspersonen) van louter toegelaten instellingen kan er dan staatssteun voor ter beschikking komen. Bij WOM's in de vorm van BV's met bijvoorbeeld andere partners is dit niet mogelijk. Deze zullen zonder staatssteun dienen te opereren. Voor de herontwikkeling van DAEB-vastgoed geldt dan hetzelfde als bij nieuwbouw, zoals hierboven uiteengezet.

- De vraag van de leden van de VVD-fractie over coöperaties is in paragraaf 5.1 beantwoord.
- De overige vragen van de leden van de VVD-fractie worden behandeld in paragraaf 8.3 van deze nota over de gescheiden registratie van baten en lasten.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering nog kan spreken van staatssteun, wetende dat de exclusieve rijksbijdragen voor toegelaten instellingen in 1993 zijn afgeschaft en de toegelaten instellingen straks een heffing van € 760 miljoen dienen te betalen.

De regering merkt allereerst op dat de toegelaten instellingen staatssteun ontvangen via de WSW-borging of gemeentegaranties, via de wettelijk geregelde project- of saneringssteun van de autoriteit (nu nog het CFV) en via grondkostensubsidies van gemeenten. Rijk en gemeenten staan daarbij als achtervang van het WSW garant voor een leningvolume van € 80 miljard. De exclusieve rijksbijdragen zijn in 1995 afgekocht, maar het betroffen daarbij wel bijdragen met een looptijd tot uiterlijk 2045. Ze worden op dit moment echter niet meer tot de staatssteun gerekend. In de berekening van de financiële omvang van de staatssteun speelt de heffing van € 760 miljoen geen rol. Deze heffing wordt opgelegd aan alle verhuurders in Nederland en betreft geen exclusieve heffing bij toegelaten instellingen. Zij wordt op gelijke wijze geheven bij toegelaten instellingen en commerciële verhuurders. Zij is dus vergelijkbaar met algemene heffingen als de

vennootschapsbelasting, de btw en dergelijke, en kan dan ook niet betrokken worden bij de beoordeling van de omvang van de staatssteun.

De vragen van de leden van de SGP-fractie over een wettelijke voorziening voor het financieren van niet-DAEB-activiteiten en de herfinancieringsmogelijkheden worden in paragraaf 8.3 beantwoord.

8.1 De definitie van diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

De leden van de PVV-fractie vroegen of de regering van mening is dat de inkomensgrens voor de doelgroep voor sociale huurwoningen tot stand is gekomen in overleg met de Kamer en op welke manier dit is gebeurd? Daarbij werd gevraagd om een helder overzicht van de besluitvorming en onderhandelingen rond het tot stand komen van de Europese regels en de definitie van DAEB.

Er is veelvuldig overleg geweest met uw Kamer over de Europese regels en de definitie van DAEB in het algemeen en over de inkomensgrens voor de doelgroep voor sociale huurwoningen in het bijzonder. Een korte blik op de relevante historie ter zake:

- Op 1 maart 2002 heeft Nederland de steun voor toegelaten instellingen ter toetsing voorgelegd aan de EC.
- Bij brief van 14 juli 2005 heeft de EC deze steun getypeerd als bestaande steun, waarbij echter wel een aantal maatregelen nodig werd geacht om de steun in overeenstemming te brengen met de Europese regels.
- Er is jarenlang overlegd met de EC over de te nemen maatregelen, met name ook over het definiëren van de doelgroep voor sociale huurwoningen.
- Aan uw Kamer is bij de eerder in deze nota genoemde brief van 12 juni 2009 gemeld welke beleidsvoornemens er lagen om deze maatregelen te nemen. De inkomensgrens voor sociale huurwoningen lag daarbij op de toenmalige grens voor de huurtoeslag van € 28.475 (met 20% vrije toewijzingsruimte).
- De Kamer heeft vervolgens via een aangenomen motie (Depla, Van Bochove, Van Gent en Jansen) aangedrongen op een ruimere inkomensgrens.
- Door toenmalig minister Van der Laan is vervolgens gesproken met de Eurocommissaris. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een hogere inkomensgrens, namelijk van € 33.000 (met 10% vrije toewijzingsruimte). Tevens is geregeld dat de inkomensgrens alleen zou gelden voor toewijzing en niet ook voor bestaande bewoning. Daarnaast heeft de EC ingestemd met de mogelijkheid van regionale differentiatie van de 90%-toewijzingsnorm.
- De EC heeft op 15 december 2009 een formeel besluit genomen ter zake.
- Bij brief van gelijke datum is uw Kamer daarover geïnformeerd.
- Bij brief van 31 augustus 2010 aan uw Kamer is aangegeven waarom verder uitstel van invoering dan van 1 oktober 2010 naar 1 januari 2011 juridisch niet mogelijk is (risico op ingebrekestelling door de EC).
- Tijdens het AO op 8 december 2010 heeft toenmalig minister Donner verslag gedaan van zijn gesprek met de Eurocommissaris over de ruimte in de implementatie van het besluit van de EC.
- Bij brieven van 24 november 2011 en 16 december 2011 is ingegaan op het nadere overleg van de minister van BZK met de EC over de relatie tussen de voorstellen vanuit de EC voor een nieuw pakket maatregelen met betrekking tot de DAEB en het besluit van 15 december 2009 van de EC met betrekking tot de sector van toegelaten instellingen.
- In het AO van 2 februari 2012 is door de regering aan uw Kamer toegezegd dat er een verkenning uitgevoerd zal worden naar de mogelijkheden (de plussen en minnen) voor een verzoek bij de EC tot verruiming van het staatssteunbesluit in vooral gebieden waar commerciële verhuurders een onvoldoende aanbod aan betaalbare huurwoningen realiseren voor huishoudens met inkomens boven € 34.085.

De resultaten van deze verkenning zullen in het voorjaar aan uw Kamer toegezonden worden.

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de PVV-fractie over het aan de Kamer voorleggen van de AMvB met betrekking tot de maatschappelijke functies wordt verwezen naar paragraaf 2.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich in paragraaf 6.1 af wanneer ZZP-ers en mensen met flexcontracten, die niet in elk jaar een laag inkomen kennen, maar wel grote inkomensonzekerheid en om die reden geen hypotheekfinanciering kunnen krijgen voor een koopwoning, tot de primaire doelgroep voor het wetsvoorstel worden gerekend.

Huishoudens met een geschat toetsinkomen van (in 2012) maximaal € 34.085 hebben, afgezien van de 10% vrije toewijzingsruimte, toegang tot de sociale huursector. Dat geldt ook voor ZZP-ers en mensen met flexcontracten. De schatting zal veelal gebaseerd zijn op inkomensgegevens uit het laatste of, zo nodig, het voorlaatste afgesloten jaar. Indien de woningzoekende aannemelijk kan maken dat dit een te hoge schatting van het toetsinkomen oplevert, kan hierop een correctie plaatsvinden. Voor ZZP-ers en flexwerkers kan dit bijvoorbeeld betekenen dat rekening wordt gehouden met het vervallen van tijdelijke contracten en/of opdrachten zonder dat daar nieuwe voor in de plaats komen.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat de definitieve grenzen voor de toelating van huurders in de sociale huursector in het wetsvoorstel moeten worden geregeld. Naar de opvatting van deze leden dient een Europese beschikking ter zake gebaseerd te zijn op de gebruikelijke besluitvormingsprocedure binnen Nederland met een duidelijke rol van het Nederlandse parlement. Deze leden zagen zich hierin gesteund door de maximale termijn van de ministeriële regeling en het advies dat de Raad van State heeft gegeven over de betreffende delegatiebevoegdheid in artikel 2 van het Bbsh. Dat de Nederlandse wetgever een ruime discretionaire bevoegdheid heeft bij het bepalen van de DAEB blijkt, aldus deze leden, uit artikel 1 van protocol 26, betreffende de diensten van algemeen belang bij het Verdrag van Lissabon. Zij zagen graag een reactie op deze opvatting.

De regering kan op zich wel instemmen met het voorstel van de leden van de CDA-fractie tot het opnemen van het inkomensbedrag in het wetsvoorstel, met daaraan gekoppeld een bepaling over de wijze waarop dit bedrag jaarlijks bij regeling zal worden aangepast. Echter gezien de afspraken in het algemeen overleg van 2 februari j.l. over een verkenning naar een mogelijke verruiming van het staatssteunbesluit lijkt het de regering op dit moment nog niet opportuun dit voorstel van de leden van de CDA-fractie in een nota van wijziging te vervatten, om zo de ruimte om via AMvB deze verruiming vorm te kunnen geven open te houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen de regering om een reactie op het recente advies van de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur waarin, zo wordt gesteld, de precaire positie van middeninkomens op de woningmarkt in beeld wordt gebracht en waarin naar voren komt dat deze groep voor passende en betaalbare huisvesting in hoge mate is aangewezen op het aanbod van sociale huurwoningen door woningcorporaties. Deze leden vroegen of de regering de mening deelt dat door de 90%-toewijzingsnorm de doorstroming op de huurwoningenmarkt nog verder wordt belemmerd, waardoor ook de huisvestingsmogelijkheden voor lagere inkomens afnemen. Zo nee, dan vroegen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering met cijfermateriaal aan te tonen dat de lagere inkomens door de 90%-toewijzingsnorm juist meer slaagkansen krijgen zoals in het verleden is gesteld.

Bij brief van 23 september 2011 is reeds uitvoerig ingegaan op het advies 'Open deuren, dichte deuren: Middeninkomensgroepen op de woningmarkt' van de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI). De hoofdlijn van deze reactie wordt hier kort herhaald:

- Landelijk gezien biedt de 10% vrije toewijzingsruimte voldoende mogelijkheden om middeninkomens die afhankelijk zijn van het aanbod van sociale-huurwoningen, te huisvesten. Daarbij wordt opgemerkt dat een substantieel deel van de huishoudens met inkomens tussen € 34.085 (prijspeil 2012) en € 43.000 een geliberaliseerde huurwoning kan betalen en/of een koopwoning zoekt.
- Daar waar zich knelpunten voordoen hebben gemeenten en toegelaten instellingen voldoende ruimte om maatwerk toe te passen, onder meer door meer woningen te 'liberaliseren' zodat ze zonder meer kunnen worden verhuurd aan middeninkomens, of door meer woningen, al dan niet met korting, te verkopen. Zoals uw Kamer is gemeld, werkt de regering aan de introductie van een verkoopplicht voor toegelaten instellingen voor een deel van hun woningen.
- De regering streeft naar een betere marktwerking op de (huur-)woningmarkt. De inkomensgrens van € 34.085 voor 90% van de toe te wijzen sociale huurwoningen alsmede de huurprijsgrens van € 664,66 voor 'staatssteun' dragen hieraan bij. Hierdoor ontstaat er bij middeninkomens meer belangstelling voor een geliberaliseerde huurwoning en voor particuliere verhuurders in de onderkant van het geliberaliseerde huursegment een beter 'level playing field' ten opzichte van toegelaten instellingen.

Wat betreft de huisvestingsmogelijkheden voor lagere inkomens wordt er op gewezen dat, naast het hier genoemde streven naar meer doorstroming op de (huur-)woningmarkt, er in directe zin een positief effect uitgaat van de 90%-toewijzingsnorm. In voorgaande jaren is ca. 76% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toegewezen aan lagere inkomensgroepen. Hun slaagkans zal door de 90%-toewijzingsnorm derhalve stevig toenemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de inkomensgrens betekent voor zorgcomplexen. Zij informeerden of toegelaten instellingen rekening moeten houden met het inkomen van toekomstige huurders en of mensen met een inkomen boven de € 34.085 straks slechts beperkt welkom zijn in deze complexen.

Allereerst merkt de regering op dat bij de brief van 15 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 29 453, nr. 217) de minister van BZK heeft aangekondigd dat woningtoewijzingen aan personen met een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor persoonlijke verzorging (PV), verpleging (VP) dan wel individuele begeleiding (BGI) met specifieke leveringsvoorwaarde "volgens afspraak en direct oproepbaar" (B1, B2), "voortdurend in de nabijheid" (C) en "24 uur per dag aanwezig" (D) niet meer worden meegerekend bij de beoordeling van de 90%-toewijzingsnorm. Met de nota van wijziging is deze aanvulling in het wetsvoorstel verwerkt.

In het wetsvoorstel is verder geregeld dat inkomensgrenzen alleen een rol spelen in situaties dat er sprake is van huurcontracten. Dit betekent dat indien wooneenheden in zorg- of verpleegcomplexen toegewezen worden op basis van een AWBZ-indicatie, waarbij geen sprake is van een huurcontract (integrale AWBZ-indicatie wonen en zorg), het inkomenscriterium bij toewijzing niet van toepassing is en ook mensen met hogere inkomens welkom zijn in dergelijke complexen. In geval van scheiding van wonen en zorg, waarbij wel verhuurd wordt op basis van een huurcontract, is, ingeval de betrokken huurwoningen in het woonzorgcomplex door de toegelaten instelling zijn ondergebracht in de DAEB-tak, de 90%-toewijzingsnorm van toepassing. Hierbij tellen de hierboven genoemde groepen met een indicatie van het CIZ niet mee. Bij de administratieve scheiding kan de toegelaten instelling er echter voor kiezen een deel van dergelijke woningen in de niet-DAEB-tak onder te brengen, om deze, wel marktconform, te verhuren aan hogere inkomensgroepen zonder een dergelijke CIZ-indicatie. Via deze regeling en keuzen ten aanzien van onderbrengen van zorgwoningen in de DAEB- of niet-DAEB-tak kan de toegelaten instelling er voor zorgen dat woonzorgcomplexen, waar sprake is van scheiden van wonen en zorg

met separate huurcontracten, gemengd bewoond worden. Dit past in de lijn van het regeringsbeleid van het scheiden van wonen en zorg, waarbij er geen hard onderscheid meer gemaakt wordt in zorgverlening in aparte (woon)zorgcomplexen of zorgverlening aan huis.

8.2 Toegelaten instellingen die niet voldoen aan het toewijzingscriterium van huurwoningen in de DAEB-tak

De leden van de PVV-fractie vroegen of Nederland binnen de Europese regels vrij is om per AMvB af te wijken van de 90%-toewijzingsnorm en welke voorwaarden de EC heeft gesteld. Ook vroegen zij op welke manier invulling wordt gegeven aan de transparantie en eenduidigheid bij het toewijzen van woningen aan huishoudens buiten de doelgroep. Daarbij informeerden zij of hiervoor een algemene landelijke regeling komt en welke rol gemeenten zullen hebben in deze toewijzing.

De EC heeft Nederland binnen voorwaarden toegestaan om af te wijken van de 90%-toewijzingsnorm. De regering geeft hier via artikel 48, tweede lid, en via de AMvB invulling aan. De voorwaarden van de EC betreffen:

- De afwijkingen moeten per woningmarktgebied worden vastgesteld. Nederland is daarbij vrij in de definiëring van dit begrip.
- Een lager toewijzingspercentage moet gecompenseerd worden met een hoger percentage elders, waarbij het gemiddelde aantal toewijzingen aan de 90%-toewijzingsnorm over beide woningmarktgebieden dient te blijven voldoen. Voor de uitwerking daarvan verwijs ik u naar paragraaf 8.1 (antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie).
- De afwijking mag voor maximaal 4 jaar gelden. Toegelaten instellingen worden geacht na 4 jaar de omvang van hun woningbezit in de DAEB-tak in evenwicht te hebben gebracht met de vraag naar DAEB-huurwoningen door de doelgroep.

Via de AMvB zal er een landelijke procedure vastgesteld worden voor aanvragen van toegelaten instellingen om in een woningmarktgebied benedenwaarts te mogen afwijken van de 90%-toewijzingsnorm, waarbij deze toegelaten instellingen zelf andere toegelaten instellingen in een ander woningmarktgebied bereid moeten vinden om aan een hoger toewijzingspercentage dan 90 te voldoen, zodat in beide woningmarkten gezamenlijk minimaal aan de 90%-toewijzingsnorm wordt voldaan. In de AMvB zal worden opgenomen dat de aanvragende toegelaten instellingen hun verzoek volkshuisvestelijk dienen te onderbouwen, en dat de gemeente haar zienswijze daarop dient te geven.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering denkt over het maken van een koppeling tussen de afwijkingsmaatregel en de lengte van wachtlijsten van de doelgroep voor sociale huurwoningen binnen een bepaald gebied. Ook wilden deze leden weten hoe de regering staat tegenover een dergelijke regionale differentiatie.

De regering is van mening dat de omvang van de doelgroep voor sociale huurwoningen, maar ook indicaties ten aanzien van de omvang van wachtlijsten een rol kunnen spelen bij voorstellen voor een regionale differentiatie. Dit zal onderdeel uitmaken van de volkshuisvestelijke onderbouwing van de verzoeken van de toegelaten instellingen die willen afwijken van de 90%-toewijzingsnorm. De afweging ter zake is aan gemeente en toegelaten instelling.

Overigens merkt de regering op dat de behoefte aan afwijking van het toewijzingspercentage door middel van gebiedsgewijze verevening minder noodzakelijk zal zijn, doordat toegelaten instellingen tevens de mogelijkheid hebben een deel van hun huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand over te hevelen naar de niet-DAEB-tak, waar geen sprake meer is van een toewijzingscriterium. Het aantal huurwoningen in de DAEB-tak, bedoeld voor de doelgroep, is dan lager, waardoor daar eenvoudiger aan de 90%-toewijzingsnorm voldaan kan worden.

8.3 De gescheiden registratie van baten en lasten en de bepaling of er sprake is van overcompensatie

De leden van alle fracties die gereageerd hebben op het wetsvoorstel, stelden vragen over de administratieve scheiding. In deze paragraaf wordt in een aantal blokken ingegaan op de door de fractieleden gestelde vragen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de overwegingen voor een vermogensscheiding, de voors en tegens van een administratieve scheiding versus een juridische scheiding, de door de regering voorgenomen wijze van inrichting van de vermogensscheiding en de effecten die deze voorgenomen scheiding zal hebben op investeringen in de DAEB- en de niet-DAEB-tak, op de extra administratieve lasten als gevolg van de administratieve scheiding alsmede op de positie van kleine toegelaten instellingen.

Vragen over de overwegingen voor een vermogensscheiding. Wat is minimaal verplicht door Europa en wat wordt in het wetsvoorstel geregeld?

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de regering kiest voor een vermogensscheiding en of niet anderszins door middel van voorschriften en toezicht te voorkomen is dat staatssteun wordt verleend aan niet DAEB-activiteiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of een vermogensscheiding een vereiste is vanuit Europa en hebben grote vragen of de overheid moet overgaan tot het eisen van een vermogensscheiding. Ook de leden van de CDA-fractie (in paragraaf 9.1 en in paragraaf 17 bij artikel 49) en de leden van de SGP-fractie stelden hierover een vraag, waarbij de leden van de SGP-fractie tevens vroegen in hoeverre de extra eisen gelegitimeerd zijn ten opzichte van andere ondernemingen die zowel DAEB- als niet-DAEB-activiteiten uitvoeren.

De regering merkt op dat een vermogensscheiding geen verplichting is vanuit Europa. De minimale verplichting vanuit Europa betreft een baten-lastenscheiding en het voorkomen dat staatssteun die voor de DAEB-activiteiten wordt toegekend door de toegelaten instellingen gebruikt wordt om op andere markten actief te zijn.

In verband met de hoge administratieve lasten, de mogelijke negatieve investeringsgevolgen en de beperktere toezichtmogelijkheden van de autoriteit op de niet-DAEB-activiteiten bij alleen een baten-lastenscheiding geeft de regering de voorkeur aan een vermogensscheiding. De gevraagde legitimatie is er daarbij in gelegen dat toegelaten instellingen met grote maatschappelijk bestemde vermogens werken, die mede tot stand gekomen zijn met geld van de Nederlandse Staat. In dat licht kent de Woningwet nu al ruime bevoegdheden toe aan de minister van BZK bij de bescherming van dit vermogen en kunnen ter zake ook in de toekomst extra eisen gesteld worden boven de minimumeisen vanuit Europa.

Via de vermogensscheiding en de baten-lastenscheiding zal er binnen de toegelaten instelling sprake zijn van twee gescheiden bedrijfsboekhoudingen (DAEB en niet-DAEB), waarop de autoriteit separaat toezicht kan houden. Daarmee kunnen de vermogens- en liquiditeitsrisico's uit de niet-DAEB-activiteiten, met mogelijke negatieve gevolgen voor de totale toegelaten instelling en daarmee voor de DAEB-taak, goed inzichtelijk gemaakt worden. Zonder een vermogensscheiding en aparte balansen, winst- en verliesrekeningen en vijfjarenprognoses voor de niet-DAEB-tak zou dit niet mogelijk zijn. Dan kan alleen maar ten aanzien van het jaar zelf bepaald worden of er sprake is van verlies of winst in de niet-DAEB-tak. En juist bij langlopende investeringen in onroerend goed is inzicht in lange termijn kasprognoses en waardeveranderingen van het onroerend goed belangrijk voor de financiële continuïteit in zowel de DAEB-tak als de niet-DAEB-tak.

Ook leidt een vermogensscheiding tot minder regels en toezicht op de feitelijke inzet van WSW-geborgde leningen door de toegelaten instellingen. Bij een vermogensscheiding blijft het mogelijk om gebruik te maken van bedrijfsfinanciering, zij het binnen de DAEB-tak afzonderlijk, en is er ook

ruimte voor minder renderende commerciële activiteiten in de niet-DAEB-tak. Het alternatief voor de vermogensscheiding is alleen een baten-lastenscheiding. Omdat het kapitaal (vreemd vermogen en eigen vermogen) zonder vermogensscheiding niet toegewezen is aan de DAEB- of niet-DAEB-activiteiten, en bijna het gehele vreemd vermogen verkregen is met staatssteun (de WSW-borging), zal de toegelaten instelling bij alleen een baten-lastenscheiding elke WSW-geborgde lening hard dienen te koppelen aan het DAEB-vastgoedcomplex waarin feitelijk geïnvesteerd is, om te voorkomen dat die WSW-geborgde lening ingezet wordt voor niet-DAEB-investeringen. Ook zullen er richtlijnen moeten komen hoe om te gaan met deze lening in relatie tot reguliere aflossingen en in geval van verkopen. De accountant en het WSW zal intensief toezicht hierop moeten houden. Ook niet-WSW geborgde leningen zullen hard gekoppeld moeten zijn aan individueel onroerend goed, om een baten-lastenscheiding naar de DAEB- en de niet-DAEB-tak te kunnen maken. Het lijkt waarschijnlijk dat een dergelijke strikte objectfinanciering zal leiden tot negatieve investeringseffecten.

De voors en tegens van een administratieve versus een juridische scheiding

De leden van de VVD-fractie vroegen of er een verplichte juridische scheiding is overwogen. Daarbij wilden zij weten waartoe de regeling uit Brussel verplicht. Ook informeerden deze leden welke voor- en nadelen er verbonden zijn aan een administratieve scheiding en welke aan een juridische scheiding. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen hiernaar.

De regering merkt op dat een verplichte juridische scheiding geen vereiste is vanuit Europa, maar dat zij die wel heeft overwogen.

Belangrijkste voordeel van een juridische scheiding is gelegen in een eenvoudiger extern financieel toezicht, een mogelijkheid tot steviger afscherming van de toegelaten instelling van financiële risico's uit de niet-DAEB-activiteiten, en het eenvoudiger kunnen voorkomen van impliciete kruissubsidiëring. Belangrijke voordelen van een administratieve scheiding zijn de mogelijkheid tot een eenvoudige gecombineerde operationele DAEB-niet-DAEB-aanpak van volkshuisvestelijke investeringsprogramma's, het feit dat het financiële toezicht door de autoriteit en het volkshuisvestelijke toezicht door de minister van BZK zich volledig kan uitstrekken tot de DAEB- en de niet-DAEB-tak (de directe interventiemogelijkheden naar BV's van de toegelaten instelling zijn voor de autoriteit en de minister zeer beperkt) en dat het maatschappelijk bestemde vermogen binnen de toegelaten instelling blijft. Bij een verplichte juridische scheiding zouden er daarnaast bij relatief wat kleinere toegelaten instellingen kleine BV's gaan ontstaan met een beperkt aantal verhuureenheden. Dit zou ten koste kunnen gaan van de efficiency en professionaliteit in dergelijke kleine organisaties.

De voor- en nadelen beziend heeft de regering besloten om een wettelijke verplichting tot een administratieve scheiding voor te stellen, waarbij toegelaten instellingen zelf tot een juridische scheiding kunnen besluiten. Zodoende wordt de weging van de voor- en nadelen in het licht van de lokale situatie en de keuze ter zake aan de toegelaten instellingen overgelaten.

Dezelfde leden vroegen ook in hoeverre een faillissement van de niet-DAEB-tak gevolgen heeft voor het vermogen en de liquiditeiten in de DAEB-tak.

Indien de niet-DAEB-activiteiten in een BV worden uitgevoerd, zal het negatieve effect van een faillissement op het vermogen van de toegelaten instelling beperkt zijn tot het aan die BV ter beschikking gestelde kapitaal.

Indien de niet-DAEB-activiteiten in de toegelaten instelling zelf uitgevoerd worden (de administratieve scheiding), zal de toegelaten instelling als totaal juridisch aansprakelijk zijn voor de verplichtingen van de niet-DAEB-tak. De niet-DAEB-tak kan niet zelfstandig failliet gaan. Gezien dit onbeperkte risico voor de DAEB-tak zal de autoriteit apart financieel toezicht uitoefenen op de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling en bij structurele verliezen, liquiditeitsproblemen of solvabiliteitsproblemen in de niet-DAEB-tak in een vroegtijdig stadium optreden. Indien nodig zal

zij eisen dat de niet-DAEB-activiteiten geliquideerd dienen te worden, voordat de niet-DAEB-tak niet meer aan haar financiële verplichtingen richting de externe financiers of de DAEB-tak (bij interne leningen, zie hierna) kan voldoen. Hiermee wordt beoogd het financiële risico te beperken tot maximaal het eigen vermogen dat bij administratieve scheiding over is gegaan naar de niet-DAEB-tak.

De voorgenomen wijze van inrichting van de vermogensscheiding, dit ook in relatie tot gewenste activiteiten/investeringsvoornemens in de niet-DAEB-tak

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering omgaat met de suggestie om de opbrengsten uit verkoop van DAEB-onroerend goed te kunnen inzetten in de niet-DAEB-tak. Zij vroegen ook in hoeverre dit overigens mogelijk is. Zij vroegen, net als de leden van de ChristenUnie-fractie, in hoeverre de winst uit DAEB-activiteiten ingezet mag worden voor niet-DAEB-activiteiten. Deze leden stelden ook een reeks vragen hoe in eerste instantie omgegaan wordt met de scheiding van het bestand van de toegelaten instelling in een DAEB-tak en niet-DAEB-tak, dit ook in relatie tot de huurstelling van woningen in relatie tot de markthuurwaarde en of latere overheveling nog mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe er bij nadere regelgeving in voorzien wordt dat de toegelaten instellingen de niet-DAEB-activiteiten in voldoende mate kunnen blijven financieren. Tevens vroegen zij, alsmede de leden van de ChristenUnie-fractie en die van de CDA-fractie (in paragraaf 9.1) of herfinanciering op basis van oude regels mogelijk blijft.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar eventuele verstrekkende gevolgen van de vermogensscheiding voor de gewenste investeringen in de niet-DAEB-tak.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om met een wijziging op het wetsvoorstel het investeren in de niet-DAEB-tak mogelijk te houden.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook (in paragraaf 9.1) of verschuiving van eigendom van de DAEB- naar de niet-DAEB-tak en vice versa mogelijk is. De leden van de D66-fractie vroegen hoe toegelaten instellingen niet-DAEB-activiteiten kunnen financieren en of het eigen vermogen hiervoor ingezet kan worden. Zij vroegen ook of het niet voldoende kunnen investeren in de niet-DAEB-tak mogelijk tot een terugval van de leefbaarheid in woonwijken zou kunnen leiden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de gevolgen van de scheiding zijn voor lokale investeringsambities. Deze leden vroegen om de administratieve lasten tot een minimum te beperken, omdat de financiers van de niet-DAEB-activiteiten wel zullen toezien op voldoende renderende niet-DAEB-activiteiten. Wel dient er dan een voldoende solvabiliteit in de niet-DAEB-tak te zijn om niet-DAEB-activiteiten op de kapitaalmarkt te kunnen financieren, waarbij uiteraard moet worden voorkomen dat de niet-DAEB-activiteiten de continuïteit van de DAEB-activiteiten in gevaar brengt. Deze leden hebben grote zorgen als de boedelscheiding van het vermogen proportioneel gebeurt, omdat de huidige omvang van de niet-DAEB-activiteiten niet overeen hoeft te komen met de omvang van de toekomstige niet-DAEB-activiteiten. Deze leden vroegen ook aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid. In een complex kunnen beide activiteiten, DAEB- en niet-DAEB, voorkomen. Zij wilden weten hoe dit wordt geregeld.

Ook de leden van de CDA-fractie (in paragraaf 9.1) vroegen aandacht voor het uitvoeren van gemengde projecten, bijvoorbeeld in zorginfrastructuur en het kunnen opereren in gemengde wijken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen verder aandacht voor de voorfinanciering van projecten vanuit het vermogen.

De leden van de PVV-fractie stelden eveneens vragen over de wijze van scheiden van het vermogen en de gevolgen voor het investeringsvermogen in de DAEB- en de niet-DAEB-tak. Zij vroegen ook naar het tijdpad van die scheiding (vragen gesteld in paragraaf 15.2).

De regering wil op de volgende wijze invulling geven aan de initiële administratieve scheiding van de vermogens. Belangrijk voor de regering is dat na de scheiding zowel de DAEB-tak als de niet-DAEB-tak voldoende investeringsruimte en verdienpotentieel heeft om adequaat invulling te

kunnen geven aan zijn taak. De scheiding wordt zodanig vormgegeven dat de toegelaten instellingen ook in de niet-DAEB-tak over voldoende huurwoningen beschikken en deze kunnen bouwen om de huishoudens met een inkomen boven € 34.085 in voldoende mate te kunnen voorzien van voor hen betaalbare huisvesting. Deze scheiding zal via de AMvB, op basis van artikel II van het wetsvoorstel, worden vormgegeven. Dat artikel is daartoe bij de nota van wijziging aangepast.

- Allereerst zal de toegelaten instelling moeten bepalen welke huurwoningen zij als DAEB-huurwoningen primair wenst te verhuren aan de doelgroep en welke huurwoningen zij (op termijn) primair wenst te verhuren aan hogere inkomensgroepen. De huurwoningen met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand horen daarbij altijd tot de laatste categorie, maar de toegelaten instellingen krijgen op basis van artikel II van het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om een nog nader te bepalen percentage (voorgesteld wordt 10%, met eventueel een mogelijkheid tot differentiatie) van hun huurwoningvoorraad met een huurprijs van € 664,66 of lager per maand over te hevelen naar de niet-DAEB-tak, om deze daarna marktconform (bij de jaarlijkse huurverhoging en bij mutatie, beide binnen de vigerende huurprijsregelgeving) en zonder staatssteun te verhuren aan (op termijn) hogere inkomensgroepen. De gemeente dient een visie te geven op zo'n overhevelingsvoorstel. De minister dient deze overheveling goed te keuren. Bij de inleiding van paragraaf 8 is naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie ingegaan op de volkshuisvestelijke overwegingen van de regering voor deze overheveling.
- Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie en in het licht van het bovenstaande over de overheveling van huurwoningen, kan een huurwoning met een markthuurwaarde van € 700 maar met een huurprijs van € 400 op het moment van de administratieve scheiding ofwel een DAEB-huurwoning ofwel een niet-DAEB-huurwoning worden, dit afhankelijk van de hierboven genoemde keuze. De betrokken huurwoningen die naar de niet-DAEB-tak zijn overgeheveld zullen binnen de kaders van een eventueel vigerend huurcontract en het vigerende huurprijsbeleid verhuurd moeten worden, waarbij binnen de ruimte die zo'n huurcontract en dit huurbeleid geeft wel een verhuur in gelijke concurrentie met commerciële verhuurders uitgangspunt zal behoren te zijn. Voor huishoudens die de huurwoning op het moment van administratieve scheiding bewonen betekent dit overigens dat wanneer hun inkomen € 43.000 of lager is onder het vigerende huurbeleid een inflatievolgende huurverhoging van toepassing zal blijven, ook al zijn deze huurwoningen overgeheveld naar de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling. Op het moment van vrijkomen van de huurwoning of op het moment dat het inkomen van het huishouden boven € 43.000 komt, zal een verhuurbeleid in gelijke concurrentie met de commerciële markt het uitgangspunt zijn.
- Verder wordt het maatschappelijke vastgoed, als opgenomen in de bijlage bij de tijdelijke regeling, ook toegerekend aan de DAEB-tak.
- Alle overige onroerende zaken en de verbindingen van de toegelaten instelling worden toegerekend aan de niet-DAEB-tak.
- Vanwege de eerdergenoemde overhevelingsmogelijkheden kan de gemiddelde omvang van de huidige niet-DAEB-activiteiten ruim verdubbelen.
- Vervolgens vindt de administratieve scheiding en de initiële vermogenstoewijzing plaats naar de DAEB- en de niet-DAEB-tak, waarbij alle WSW-geborgde leningen in de DAEB-tak dienen te worden ondergebracht.
- Via een interne rentedragende lening van de DAEB- aan de niet-DAEB-tak wordt ervoor zorg gedragen dat de startbalansen van de DAEB- en de niet-DAEB-tak een gelijke startsolvabiliteit krijgen. De rente op deze interne lening zal een bij AMvB bepaald marktconform rentepercentage dienen te zijn. De toegelaten instelling hoeft derhalve niet de kapitaalmarkt op om bij splitsing de niet-DAEB-tak ongeborgd te financieren. De splitsing is administratief van aard.

- De autoriteit toetst vervolgens op de continuïteit van de DAEB- en de niet-DAEB-tak en kan indien noodzakelijk aanvullende scheidingsinstructies geven, om de financiële continuïteit in beide onderdelen zeker te stellen.
- De hierboven aangegeven overhevelingsmogelijkheid van DAEB-vastgoed naar de niet-DAEB-tak en het uitgangspunt van gelijke solvabiliteiten in beide takken leidt daardoor tot een goede startbasis voor nieuwe investeringen vanuit de niet-DAEB-tak. Het gemiddelde solvabiliteitspercentage in de niet-DAEB-tak zal bij een gemiddelde toegelaten instelling uitkomen op tussen de 60 en 70% (gewaardeerd op commerciële basis in verhuurde staat). In de niet-DAEB-tak zal, na interne renteverplichtingen, een positieve kasstroom aanwezig zijn, met daarbij een voldoende groeiperspectief, omdat de betrokken woningen geleidelijk aan marktconform verhuurd zullen gaan worden. Er zal derhalve na de administratieve scheiding een voldoende investeringspotentieel in de niet-DAEB-tak aanwezig moeten zijn om te voorzien in nieuwe huisvesting voor de middeninkomens en om in wijken in commercieel onroerend goed voor de wijk te investeren. Er is derhalve geen risico op een terugval in de ontwikkeling van de leefbaarheid in woonwijken.

De door de leden van de VVD-fractie genoemde suggestie uit de sector om de opbrengst van de verkoop van sociale woningen uit het DAEB-bestand gedeeltelijk te mogen inzetten voor niet-DAEB-investeringen wordt door de regering positief beoordeeld. In de AMvB zal mogelijk worden gemaakt dat toegelaten instellingen de verkoopopbrengsten uit de DAEB-tak, na aftrek van het WSW-geborgde leningsgedeelte, mogen inzetten voor de niet-DAEB-activiteiten. Dit saldo is dan staatssteunvrij. Daartoe kan een reserve 'interne leningsruimte' gevormd worden. Deze gesaldeerde opbrengsten kunnen dan als interne lening vanuit de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak ter beschikking gesteld worden, voor zover er binnen de DAEB-tak sprake is van winst uit verhuur en verkoop. De niet-DAEB-tak dient over deze interne leningen een bij AMvB bepaalde marktconforme rente te betalen aan de DAEB-tak en er dient afgelost te worden op deze verstrekte interne leningen (dit in verband met het vereiste van marktconforme transacties tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak). In zeer uitzonderlijke gevallen kan, onder strikte condities, uit deze netto verkoopopbrengsten ook eigen vermogen (bijvoorbeeld in de vorm van renteloze achtergestelde leningen) naar de niet-DAEB-tak worden overgeheveld ten behoeve van alleen nieuwe investeringen voor zover er winst uit verhuur is. Het betreft dan de situatie dat er lokaal een aantoonbaar sterke behoefte is aan de bouw van huurwoningen voor middeninkomens, andere partijen niet bereid zijn deze te realiseren en de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling over een onvoldoende kasstroom beschikt om financiering aan te trekken om die huurwoningen te realiseren. De nieuwe investeringen dienen, gerekend over de gehele looptijd van de investering, minimaal kostendekkend te zijn, rekening houdend met een normaal rendement uit het ingezette kapitaal.

Op deze laatste situatie zal strikt toezicht door de autoriteit plaatsvinden.

Overigens wordt opgemerkt dat voor beide typen van overheveling van middelen geldt dat deze nooit ten koste mag gaan van de uitvoering van de DAEB-taken door de toegelaten instelling of ten koste mag gaan van het voldoen aan de rente- en aflossingsverplichtingen die de toegelaten instelling heeft ten aanzien van WSW-geborgde leningen. Dit ter bevestiging van de door leden van diverse fracties geëiste randvoorwaarde in deze. Zowel de DAEB- als de niet-DAEB-tak moeten hun taak kunnen blijven uitvoeren. Tevens zal de autoriteit erop gaan toezien dat deze overdrachten van de DAEB-tak naar de niet-DAEB-tak niet gebruikt gaan worden voor verliesfinanciering van al bestaande niet-DAEB-activiteiten.

Bij AMvB zal daarnaast geregeld worden dat indien de uitvoering van de DAEB-activiteiten in zijn algemeenheid in het gedrang zou komen, de autoriteit de toegelaten instelling kan verplichten niet-DAEB-middelen aan de DAEB-tak ter beschikking te stellen. Daarmee wordt de door de leden van diverse fracties aangegeven prioriteit voor de DAEB-activiteiten geborgd.

De hierboven weergegeven scheidingsystematiek maakt het mogelijk dat de financiering van

activiteiten in zowel de DAEB- als de niet-DAEB-tak verzekerd is. Ook het voorfinancieren van projecten uit het vermogen van de respectieve onderdelen blijft gewoon mogelijk.

Het totaal van de hierboven voorgestelde maatregelen leidt ertoe dat in de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling, net als in de DAEB-tak, voldoende vermogen en verdienpotentieel aanwezig is om de noodzakelijke investeringen in middeldure en duurdere huurwoningen mogelijk te maken en om adequaat te kunnen investeren in commercieel vastgoed om een goed voorzieningenniveau en economisch potentieel in de wijk ten behoeve van de bewoners te realiseren, daar waar dat aan de orde is.

De vraag van leden van meerdere fracties of de reguliere winst uit de DAEB-activiteiten ingezet mag worden voor de niet-DAEB-activiteiten beantwoordt de regering negatief. Bij AMvB zal geregeld worden dat de winst uit de normale bedrijfsvoering uit de DAEB-activiteiten, inclusief de renteontvangsten op de interne leningen van de DAEB-tak aan de niet-DAEB-tak, niet ingezet mag worden voor niet-DAEB-activiteiten. Deze winst moet minimaal beschikbaar blijven voor de uitvoering van DAEB-activiteiten en het nakomen van rente- en aflossingsverplichtingen op WSW-geborgde leningen. Anders wordt de borgingssystematiek van het WSW in gevaar gebracht. Daarmee is ook geborgd dat de herfinanciering van WSW-geborgde leningen op dezelfde wijze kan voortgaan als nu.

Na de initiële scheiding is ook nog overheveling van DAEB-huurwoningen naar de niet-DAEB-tak mogelijk. Dit kan in twee situaties optreden:

- In het geval dat een huurwoning bij mutatie een huurprijs krijgt boven € 664,66 per maand;
- In het geval dat de toegelaten instelling een verzoek hiertoe bij de minister indient inzake DAEB-huurwoningen waar sprake is van een huurprijs van €664,66 of lager per maand. De minister zal in principe zo'n verzoek inwilligen als er in een regio onvoldoende gegadigden voor huurwoningen met een dergelijke huur zijn (dat wil zeggen: de toegelaten instelling kan structureel niet voldoen aan de 90%-toewijzingsnorm).

De niet-DAEB-tak zal dan een marktconforme prijs aan de DAEB-tak dienen te betalen. Indien gewenst kan de toegelaten instelling dit intern financieren uit de reserve van de interne leningsruimte.

Aankoop van niet-DAEB-huurwoningen door de DAEB-tak wordt niet verboden, maar dit zal alleen kunnen voor zover er sprake is van lege huurwoningen in de niet-DAEB-tak. Anders zouden toegelaten instellingen huurwoningen kunnen overdragen aan de niet-DAEB-tak, deze vervolgens verhuren aan huishoudens met een inkomen boven € 34.085 en ze weer in verhuurde staat terug kunnen transfereren naar de DAEB-tak om op deze wijze de 90%-toewijzingsnorm te omzeilen.

De hierboven voorgestane administratieve scheiding maakt het naar het inzicht van de regering ook mogelijk om combinatieprojecten van DAEB-activiteiten en niet-DAEB-activiteiten te realiseren of om in gemengde wijken de DAEB- en de niet-DAEB-activiteiten op elkaar af te stemmen. Omdat deze projecten binnen één juridische entiteit worden uitgevoerd, kunnen dergelijke projecten administratief gescheiden worden. Het ene deel kan dan met WSW-geborgde leningen gefinancierd worden en het andere deel met eigen vermogen, interne leningen vanuit de DAEB-tak, al dan niet in combinatie met ongeborgde leningen op de kapitaalmarkt. De baten en lasten tijdens de exploitatie zullen vervolgens ook administratief gescheiden moeten worden.

Indien de toegelaten instelling dit wenst kan zij vervolgens winsten op deze niet-DAEB-activiteiten uitkeren aan de DAEB-tak. Het omgekeerde is overigens niet toegestaan. Doordat de DAEB- en niet-DAEB-activiteiten in dezelfde entiteit worden uitgevoerd, kan het bestuur van die entiteit deze activiteiten optimaal op elkaar afstemmen.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie om de administratieve regels in de niet-DAEB-tak tot een minimum te beperken, omdat de tucht van de markt (in casu de externe financiers) de niet-DAEB-tak zal reguleren en eisen zal stellen aan de winstgevendheid van het te financieren object, merkt de regering op dat het overgrote deel van de activiteiten in de niet-DAEB-tak op het moment van de administratieve scheiding gefinancierd zal zijn met eigen vermogen en interne leningen vanuit de DAEB-tak. Via het toezicht van de autoriteit op de niet-DAEB-tak en het toezicht van de NMa (eventueel na klachten) zal gezorgd dienen te worden voor een gezonde bedrijfsvoering in de niet-DAEB-tak in gelijke concurrentie met de markt.

In reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie hoe de autoriteit zal optreden tegen verboden kruissubsidiëring geeft de regering aan dat de autoriteit dan op basis van de artikelen 47, tweede lid, en 104a en op basis daarvan gestelde regels bij AMvB de voordelen uit die kruissubsidiëring zal terugvorderen bij de betrokken toegelaten instelling.

Het tijdspad voor de invoering is dat bovenstaande administratieve scheidingsactiviteiten 1 boekjaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel doorgevoerd dienen te zijn. Indien het wetsvoorstel per 1 januari 2013 in werking zou treden, betekent dit dat de administratieve scheidingsactiviteiten per 1 januari 2014 zijn uitgevoerd en men daar in het boekjaar 2014 mee kan werken.

Administratieve lasten in verband met de administratieve scheiding, kleine toegelaten instellingen en mogelijke effecten op fusies

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de toename van de bureaucratiekosten als gevolg van de administratieve scheiding de investeringscapaciteit van de toegelaten instelling zal aantasten. De leden van de D66-fractie vroegen of de scheiding van de administratie opweegt tegen de verhoging van de administratieve lasten.

De administratieve scheiding zal gepaard gaan met een eenmalige extra last van circa € 45 miljoen en een jaarlijkse extra last van € 1,35 miljoen (zie paragraaf 16 van de memorie van toelichting). Ervan uitgaande dat de eenmalige last financieel over de jaren gespreid zal worden, zal een dergelijke administratieve last leiden tot een vermindering van de investeringscapaciteit van circa € 50-75 miljoen per jaar op een totaal investeringsniveau in de sector van naar verwachting € 8 miljard per jaar in de komende jaren (sectorbeeld voornemens 2011-2015 van het CFV). Anderzijds zal door de administratieve scheiding in de niet-DAEB-tak commerciëler geopereerd gaan worden (zowel ten aanzien van efficiency als na te streven exploitatieresultaten uit de verhuur), waarvan de baten de kosten ruimschoots overstijgen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering bereid is om de EC te verzoeken om het specifieke besluit van 16 december 2009 in lijn te brengen met de vrijstellingsgrens van € 40 miljoen omzet voor doorvoering van de administratieve scheiding. De leden van de D66-fractie, de ChristenUnie-fractie, de SGP-fractie en de CDA-fractie vroegen (in paragraaf 17 bij artikel 49) ook naar de status van de € 40 miljoen grens en het feit dat deze grens in artikel 25d van de Mededingingswet via artikel 49 van het wetsvoorstel wordt uitgeschakeld.

De leden van de SGP-fractie vroegen welke maatregelen de regering neemt om de administratieve lastendruk voor kleine toegelaten instellingen te beperken.

De regering heeft overleg gehad met de EC over de opvatting van de EC dat de € 40 miljoen omzetgrens voor de administratieve scheiding niet van toepassing is. De EC heeft aangegeven dat de € 40 miljoen omzetgrens niet van toepassing is, als de EC specifieke besluiten neemt. De regering heeft desondanks bij de EC ingebracht of zij aan een wens van de regering tot invoering van zo'n grens tegemoet zou willen komen. De EC heeft hier afwijzend op gereageerd, onder

andere omdat daarmee circa 75% van de toegelaten instellingen buiten het voorschrift van de administratieve scheiding zou vallen.

Niettemin kan er naar het oordeel van de regering binnen de bandbreedte van het EC-besluit wel een verlichting van de eisen worden doorgevoerd voor kleine toegelaten instellingen. De regering denkt er in dit verband aan om bij AMvB te regelen dat toegelaten instellingen met minder dan 1000 huurwoningen en een omzet in de niet-DAEB-tak van minder dan 5% van de totale omzet die geen dochters of andere deelnemingen hebben aan een lichtere vorm van verantwoording gehouden zullen zijn. Als deze toegelaten instellingen alsnog huurwoningen tegen een huurprijs van € 664,66 of lager willen verhuren als niet-DAEB-huurwoning indien deze grenzen in de loop der tijd overschreden worden, zullen zij alsnog aan alle administratieve eisen moeten voldoen, om kruissubsidiëring te voorkomen. Op deze wijze kan de toename van de administratieve lastendruk voor kleine toegelaten instellingen beperkt blijven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de eis van administratieve scheiding bij kleine toegelaten instellingen niet tot fusies zal leiden.

Allereerst zullen kleine toegelaten instellingen, zoals hierboven uiteengezet, niet volledig onder de eis van de administratieve scheiding vallen. De regering verwacht voor iets grotere toegelaten instellingen niet dat de extra administratieve lasten tot extra fusies zullen leiden. Wel kan het zijn dat kleinere toegelaten instellingen besluiten hun niet-DAEB-activiteiten, die relatief per toegelaten instelling klein van omvang zullen zijn, regionaal in een gezamenlijke verbinding onder te brengen, om de hogere inkomensgroepen in een regio effectiever en efficiënter te kunnen bedienen.

Tot slot vroegen de leden van de D66-fractie hoe de regering ernaar streeft om de administratieve lastendruk te verlagen. Ook de leden van andere fracties vroegen om zoveel mogelijk beperken van de administratieve last.

Bij de verdere uitwerking van de AMvB en de regelgeving rond de verantwoording (jaarverslaglegging en volkshuisvestingsverslag) zal in overleg met de autoriteit en de sector gekeken worden hoe de administratieve lastenstijging als gevolg van de administratieve scheiding en het toezicht op de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak zo beperkt mogelijk gehouden kan worden. Een aanzienlijke eenmalige administratieve last, als gevolg van de benodigde wijzigingen in administraties en verantwoordingen, zal niet te voorkomen zijn. Ook het bereiken van een daling van de jaarlijkse administratieve lastendruk lijkt, in het licht van de extra eisen, niet realiseerbaar.

9 Commerciële activiteiten van verbindingen van toegelaten instellingen

9.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen een uitgebreide toelichting bij het onderdeel deelnemingen en/of verbindingen. Zij wilden weten of daar ruimte is voor de bouw van huurwoningen tussen de € 600 en € 900. Zo nee, dan zou dit volgens deze leden moeten worden geregeld. Tevens moet het begrip "volkshuisvesting" voor commerciële activiteiten volgens hen duidelijk afgebakend zijn.

Op basis van artikel 52, tweede lid, is het toegestaan dat een toegelaten instelling onroerend goed, dat niet tot de DAEB-activiteiten behoort, overdraagt aan een rechtspersoon of vennootschap waarmee zij verbonden is. Dit wordt beschouwd als verkoop, waar de verkoopvoorwaarden op van toepassing zijn.

Alleen ten aanzien van het DAEB-vastgoed is er een overdrachtsverbod, behoudens in geval van oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij. Tevens is het een toegelaten instelling op basis van artikel 52, derde lid, toegestaan aan haar verbindingen kapitaal ter beschikking te stellen, tot een bij AMvB te bepalen deel van haar vermogen. De regering denkt daarbij aan een percentage

van 15 van het eigen vermogen. En via artikel 52, vierde lid, is geregeld dat nadere voorschriften kunnen worden gegeven omtrent de financiële verhoudingen tussen de toegelaten instellingen en rechtspersonen of vennootschappen waarmee een verbinding bestaat. Door deze maatregelen kan een verbinding van een toegelaten instelling voldoende investeringsruimte verkrijgen om huurwoningen met huurprijzen tussen € 600 tot € 900 per maand te realiseren. Verder is voor commerciële activiteiten van de toegelaten instelling, ook als zij deze via een verbinding uitvoert, het gebied van de volkshuisvesting zoals beschreven in artikel 45 integraal van toepassing. Dit is verzekerd via artikel 52, eerste lid.

De leden van CDA-fractie stelden een aantal vragen over wat het nieuwe wetsvoorstel betekent voor de huidige nevenactiviteiten van toegelaten instellingen.

De regering merkt in reactie op deze vragen op dat het gebied van de volkshuisvesting, zoals neergelegd in artikel 45, gelijk is aan het totaal van de huidige kernactiviteiten en nevenactiviteiten van de toegelaten instelling. Wel kan het zijn dat in een aantal gevallen vanuit het verleden toegelaten instellingen actief zijn in commercieel onroerend goed (kantoorgebouwen, onroerend goed buiten woonwijken), die niet een op een woonwijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben. Daarbij geldt dat indien deze niet toegestane activiteiten in verbindingen plaatsvinden, de toegelaten instellingen binnen 2 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel deze verbindingen in overeenstemming moeten brengen met de gewijzigde Woningwet, met een verlengingstermijn van nog eens 2 jaar. De facto zullen dan andere investeerders moeten worden gezocht om dit deel van het onroerend goed over te nemen of voor dit gedeelte deel te nemen in de verbinding, of moet het onroerend goed worden omgevormd tot een wel toegestane functie (bijvoorbeeld wooneenheden). Indien dergelijk onroerend goed zich in de toegelaten instelling zelf bevindt, zal dit in principe ook binnen een vergelijkbare termijn moeten worden afgestoten of omgevormd. De opbrengsten van verkoop vallen uiteraard toe aan de rechtspersoon die het onroerend goed in bezit heeft.

Dezelfde leden vroegen ook op welke wijze de scheiding van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten bijdraagt aan de inzet voor een betere leefbaarheid en in welk onderdeel toegelaten instellingen deze activiteiten kunnen onderbrengen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat leefbaarheidsactiviteiten, voor zover ze vallen binnen een nader bij AMvB gesteld kader, in de DAEB-tak met staatssteun uitgevoerd mogen worden. Het gaat dan vooral om activiteiten in het sociaal-maatschappelijke domein, het schoon-heel-veilig domein en dergelijke. De toegelaten instelling kan er ook voor kiezen om deze deels in de niet-DAEB-tak uit te voeren, maar dan is daar geen staatssteun voor ter beschikking. Investerings in winkelplinten, bedrijfspanden voor de wijk en andere commerciële toegestane activiteiten voor de wijk moeten ondergebracht worden in de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling. Deze commerciële activiteiten vallen niet meer onder het begrip leefbaarheid. Ze leveren natuurlijk wel een bijdrage aan goed kunnen leven in wijken.

De vragen van de leden van de CDA-fractie over combinatieprojecten, bijvoorbeeld bij zorginfrastructuur en het actief zijn in gemengde wijken zijn in paragraaf 8.3 beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook op welke wijze het wetsvoorstel een begrenzing stelt aan de rendementseisen voor de prestaties die vanuit de DAEB- en niet-DAEB-tak worden ondernomen.

De regering stelt of begrenst met het wetsvoorstel geen rendementseisen. In de DAEB-tak wordt wel gecontroleerd of er niet meer winst behaald wordt dan een redelijke winst, die vergelijkbare sectoren (bijvoorbeeld institutionele beleggers) maken. Anders wordt de toegelaten instelling door

de EC geacht overcompensatie te hebben ontvangen en moet zij dit deel volgens bij AMvB gestelde regels afstorten naar de autoriteit.

Verder ziet de autoriteit erop toe dat de financiële continuïteit in zowel de DAEB- als de niet-DAEB-tak geborgd wordt. Bij verliezen die de continuïteit van ofwel de DAEB- ofwel de niet-DAEB-tak bedreigen zal de autoriteit actie ondernemen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het denkbaar acht om de regels met betrekking tot de verbindingen te differentiëren naar de vraag of er sprake is van een doorslaggevende zeggenschap of niet, waarbij in het eerste geval geen nadere regels gesteld hoeven te worden, omdat de Minister van BZK maatregelen kan treffen via de toegelaten instelling.

Allereerst merkt de regering op dat het vaststellen of sprake is van een doorslaggevende zeggenschap van een toegelaten instelling op een verbinding of niet moeilijk te definiëren zal zijn, omdat deze zeggenschap op zeer diverse manieren geregeld kan worden. Er zou derhalve sprake zijn van complexe wetgeving en complex toezicht. De regering streeft met het wetsvoorstel na dat de toegelaten instelling geen operationele invloed meer mag hebben op haar verbindingen. De inbreng is beperkt tot kapitaaldeelname in de vorm van aandelen, leningen of garanties vanuit de niet-DAEB-tak tot aan het maximaal toegestane percentage vanuit het eigen vermogen. Dit omdat, als de toegelaten instelling wel zo'n operationele invloed zou hebben, zij automatisch aansprakelijk zou worden voor alle financiële verplichtingen van de verbinding en daarmee één van de belangrijkste redenen voor het onderbrengen van activiteiten in een verbinding zou vervallen, namelijk het afschermen van het financiële risico.

Het voorstel van de CDA-fractie acht de regering daarom niet denkbaar, want het via de toegelaten instelling operationele opdrachten geven aan de verbinding leidt tot die ongewenste aansprakelijkheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden een aantal vragen over het feit dat alleen niet-DAEB-activiteiten in een deelneming mogen worden gebracht. Zij informeerden of dat niet tot knelpunten leidt bij projecten als "wonen boven winkels", waar bijvoorbeeld samen met een gemeente of andere partners sociale huurwoningen boven winkels worden gerealiseerd. Of de ombouw van een kantoor tot studentenhuisvesting. Deze leden gaven aan dat dit toch in een BV moet gebeuren. Zij vroegen daarbij of via versterkt toezicht het niet toch mogelijk kan worden gemaakt dat DAEB-activiteiten in verbindingen worden uitgevoerd.

De regering constateert dat als projecten samen met partners gerealiseerd worden, deze ontwikkelingprojecten regelmatig in een BV ondergebracht worden (ook bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling). Maar er kan ook voor een andere aanpak gekozen worden. Zo kunnen in beide voorbeelden de partners er ook voor kiezen dat de ruimten boven de winkels, na juridische splitsing, of het kantoorgebouw meteen door de DAEB-tak van de toegelaten instelling gekocht worden en dan tot DAEB-huurwoningen worden verbouwd.

Het wetsvoorstel verbiedt toegelaten instellingen echter niet om samen met partners via een BV onroerend goed ten behoeve van de DAEB-tak te ontwikkelen. De toegelaten instelling kan dan de BV de realisatieopdracht geven (net als bij een opdracht aan een aannemingsbedrijf, de toegelaten instelling bouwt namelijk niet zelf) waarbij in termijnen lopende de bouw/herontwikkeling de opdrachtnemer betaald wordt. Op het moment van gereedkomen wordt het onroerend goed juridisch gesplitst en worden de woningen overgedragen aan de DAEB-tak van de toegelaten instelling, die ze dan als DAEB-woningen in de verhuur neemt.

DAEB-activiteiten kunnen op basis van het wetsvoorstel niet in BV's geëxploiteerd (verhuurd) worden. Dit kan ook nu al niet onder de Woningwet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen zich af wat de gevolgen zijn van het verbod voor een bestuurder van de toegelaten instelling om tevens bestuurder van een deelneming te zijn. Zij

wilden weten wie dan de verbinding moet besturen en hoe de RvT toezicht kan houden op een verbinding terwijl de bestuurder daar niet op kan worden aangesproken. Deze leden vroegen ook wat het effect zal zijn op de bouwproductie en of het klopt dat van de ruim 40.000 opgeleverde nieuwe huurwoningen in 2009 meer dan 10.000 woningen zijn geproduceerd in verbindingen.

Met het genoemde verbod op dubbele bestuursfuncties in toegelaten instelling en verbinding beoogt de regering tegen te gaan dat financiële risico's van de verbinding kunnen leiden tot aansprakelijkheid van de toegelaten instelling. De verbinding zal dan ook bestuurd moeten worden door een ander dan de bestuurder van de toegelaten instelling of haar werknemers. Deze laatste wijziging (met betrekking tot werknemers) is via de nota van wijziging toegevoegd aan het wetsvoorstel. De toegelaten instelling kan via haar positie als aandeelhouder van een verbinding invloed uitoefenen voor zover dat tot de bevoegdheden van de aandeelhouder behoort. Verder is wel toegestaan dat alle verbindingen van een toegelaten instelling hetzelfde bestuur hebben. Tevens mogen toegelaten instelling en verbinding wel dezelfde raad van toezicht hebben, zodat de raad van toezicht van de toegelaten instelling ook toezicht kan houden op het bestuur van de verbinding. Daarnaast kan de toegelaten instelling langs privaatrechtelijke weg overeenkomsten sluiten met een verbinding over door die verbinding te leveren prestaties. De regering is dan ook niet bevreesd dat deze bepaling tot een terugloop in de bouwproductie zal leiden. Overigens betreft het in de vraag van deze leden genoemde aantal nieuwbouwwoningen (ruim 40.000) niet alleen huurwoningen maar ook koopwoningen. De bouwproductie in de sector van alleen huurwoningen bedroeg ruim 30.000 in 2009, waarvan er naar schatting circa 5.000 zijn gerealiseerd in verbindingen.

9.2 Zo moeder zo dochter, zo andere verbinding

De leden van de PVV-fractie vroegen welke gevolgen de nieuwe regels voor verbindingen zullen hebben voor de toegelaten instellingen met betrekking tot de fiscaliteit. In dit verband vroegen zij of het voorliggende wetsvoorstel kan leiden tot extra heffingen van bijvoorbeeld vennootschapsbelasting (vpb), omzetbelasting (btw) en overdrachtsbelasting (ovb).

Voor de vpb en ovb zijn geen substantiële fiscale effecten te verwachten van het wetsvoorstel. Voor de btw kan dit in beperkte mate wel het geval zijn vanwege artikel 25, tweede lid, onder b, waarin het bestuurders van de toegelaten instelling wordt verboden tevens bestuurder te zijn van onder meer een deelneming. Dit kan ertoe leiden dat in fiscale zin de organisatorische eenheid met een (minstens 50%-) deelneming wordt doorbroken, met als gevolg dat bij een levering van een deelneming aan de toegelaten instelling (of andersom) in de toekomst btw moet worden betaald.

De leden van de CDA-fractie wilden graag weten waarom het toezicht op de verbindingen niet gedaan kan worden door de toegelaten instelling en of het splitsen van het toezicht op de moeder en op de dochters niet een grote administratieve last met zich brengt.

De regering merkt allereerst op dat noch de autoriteit noch de minister van BZK direct toezicht uitoefent op de verbindingen. Het toezicht op de verbinding vindt plaats door de toegelaten instelling via haar aandeelhouderschap van die verbinding en een eventueel gedeelde raad van toezicht. Wel wordt er van de toegelaten instelling gevraagd bepaalde informatie over de activiteiten en de financiën van de verbinding te leveren in het volkshuisvestingsverslag. Daarmee kunnen de autoriteit en de minister van BZK nagaan of de toegelaten instelling en de verbindingen zich houden aan de eisen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen ten aanzien van de investeringen van toegelaten instellingen in hun verbindingen en de aard van de werkzaamheden in die verbindingen. Ook kan de autoriteit daarmee eventuele financiële risico's inschatten die voor de toegelaten instelling voortvloeien uit haar aandeelhouderschap in die verbindingen. De autoriteit en minister kunnen geen aanwijzingen aan de verbinding geven, aanwijzingen kunnen alleen gegeven

worden aan de toegelaten instelling ten aanzien van haar verhouding met haar verbindingen (op volkshuisvestelijk en financieel vlak).

In dit kader is in het wetsvoorstel ook opgenomen dat bij AMvB voorschriften gegeven kunnen worden omtrent de verhouding tussen de toegelaten instelling en haar verbinding, opdat de toegelaten instelling aanwijzingen van de autoriteit en de minister van BZK met betrekking tot die verhouding ook daadwerkelijk kan uitvoeren (bijvoorbeeld een aanwijzing aan de toegelaten instelling om een deel van de verbinding af te stoten, zoals bijvoorbeeld aan de orde is bij het ss Rotterdam).

De regering merkt daarbij op dat toegelaten instellingen niet verplicht zijn om over te gaan tot verbindingen. Een eventueel grotere administratieve last voor de toegelaten instellingen als gevolg van het aangaan van verbindingen kan bij deze overweging worden betrokken.

10 Governance voorschriften in relatie tot sectorcodes: algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten tussen toegelaten instellingen

De leden van de ChristenUnie-fractie informeerden waaraan moet worden gedacht bij sectorcodes of -regelingen die volgens het wetsvoorstel door de minister van BZK algemeen verbindend kunnen worden verklaard en of er daarvoor nu al verzoeken liggen. Ook vroegen deze leden of het denkbaar is dat sectorcodes algemeen verbindend worden verklaard zonder dat hiervoor een verzoek door de sector is ingediend en zo ja, waarom deze bepaling dan niet is beperkt tot een bevoegdheid van de minister, ongeacht of hiertoe een verzoek ligt.

Bij algemeenverbindendverklaring van codes of regelingen van de sector denkt de regering onder meer aan regelingen omtrent de samenstelling en kwaliteit van het bestuur en de raad van commissarissen en over zaken als visitatie en de relatie met belanghebbenden. Over diverse onderwerpen heeft de sector daarvoor nu al regels vastgelegd in de Governancecode of de Aedescode. De sector heeft nog geen verzoeken tot algemeenverbindendverklaring bij de minister van BZK ingediend. Hiervoor ontbreekt immers nog de wettelijke grondslag, die met het wetsvoorstel wordt beoogd.

Het door de minister eigener beweging algemeen verbindend verklaren van sectorcodes verhoudt zich niet met het karakter van dit instrument, als ondersteuning van initiatieven voor zelfregulering in de sector. Algemeenverbindendverklaring geschiedt daarom alleen op verzoek van de sector.

11 Verkoop van onroerende zaken

De leden van de VVD-fractie merkten op dat in het regeerakkoord is opgenomen dat huurders van een sociale huurwoning het recht krijgen hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. Deze leden vroegen waarom dat niet in het wetsvoorstel is opgenomen.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de eerdergenoemde brief van 12 juni 2009 aan uw Kamer over de herinrichting van het stelsel van toegelaten instellingen. Het wetsvoorstel is daarbij door de vorige regering eind 2009 aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Het kooprecht maakte derhalve geen deel uit van het advies dat de Raad van State op 12 juni 2010 uitbracht. Het in het regeerakkoord van oktober 2010 opgenomen kooprecht, dat de regering wil uitwerken via een plicht aan toegelaten instellingen tot verkoop van een deel van hun voorraad, is een dusdanig ingrijpende aanpassing van de Woningwet, dat deze niet zonder een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in het onderhavige wetsvoorstel kan worden opgenomen. Gezien het feit dat uw Kamer indertijd gevraagd heeft om snelle toezending van het onderhavige wetsvoorstel, heeft de regering besloten om het wetsvoorstel zonder het kooprecht aan uw Kamer toe te zenden en de wetswijziging met het kooprecht separaat, na advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, bij uw Kamer in te dienen.

Ingevolge de eerder in deze nota gememoreerde Woonvisie van het kabinet van 1 juli 2011, wil de regering toestaan dat toegelaten instellingen pakketten woningen verkopen aan institutionele beleggers. De leden van de VVD-fractie vroegen tegen welk percentage van de leegwaarde dat zal worden toegestaan.

Dit punt uit de Woonvisie is nader uitgewerkt in circulaire MG 2011-04 die op 1 november 2011 in werking is getreden. Ontheffing van de grens van 90% van de waarde in onverhuurde staat was onder bestaande voorwaarden mogelijk tot 75%, maar vanaf 1 november 2011 is het onder enkele toegevoegde voorwaarden (minimale exploitatieperiode, winstdeling) bij relatief lage huren mogelijk geworden om te verkopen tegen 60% van de leegwaarde.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de verkoop van onroerende zaken (woningen en maatschappelijk vastgoed) door toegelaten instellingen niet alleen de financiële positie van de betreffende instelling raakt, maar ook het lokale en regionale woonbeleid. Deze leden vroegen of de regering bereid is om naast de autoriteit ook de betreffende gemeente(n) om advies te vragen en dit te betrekken bij de afweging omtrent het verlenen van toestemming.

Als toegelaten instellingen woongelegenheden willen verkopen aan anderen dan natuurlijke personen voor eigen bewoning en toegelaten instellingen, dient daar goedkeuring van de minister aan vooraf te gaan. Bij de beoordeling van dergelijke meldingen wordt de zienswijze van de gemeente betrokken. Er zijn op dit moment nog geen verkoopregels met betrekking tot maatschappelijk vastgoed, maar in de AMvB met betrekking tot de verkoopregels zullen ten aanzien van het maatschappelijke vastgoed vergelijkbare eisen gesteld worden als nu van toepassing zijn op verkoop van huurwoningen aan anderen dan de gebruikers van deze woningen.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in het voorliggende wetsvoorstel (artikel 27) is geregeld hoe om te gaan met het verkopen van bezittingen van de toegelaten instelling. Hieruit zou volgens hen kunnen worden geconcludeerd dat voor iedere te verkopen woning aan een individuele huurder en/of starter van buiten ook iedere keer apart toestemming moet worden gevraagd. Deze leden stelden dat, mocht dit zo zijn, toch absoluut geen sprake van vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van lastendruk is. Zij vroegen of de regering gemotiveerd kan aangeven, dat hier sprake moet zijn van een misverstand en hoe zij dit feitelijk gaat regelen.

Er is inderdaad sprake van een misverstand. De zogenoemde meldingsplicht waar deze leden aan refereerden, is sinds begin deze eeuw reeds beperkt in die zin dat toegelaten instellingen woongelegenheden kunnen verkopen aan natuurlijke personen voor eigen bewoning (en aan andere toegelaten instellingen) zonder dat daarvoor goedkeuring nodig is van de minister van BZK. Per 1 november 2011 is deze beperking verruimd en hoeven ook verkopen aan natuurlijke personen ten behoeve van bewoning door eerstegraads bloed- en aanverwanten niet langer vooraf te worden gemeld bij de minister. Met het wetsvoorstel wordt deze lijn gecontinueerd.

12 De interne organisatie en interne werking van de toegelaten instelling

De leden van de VVD-fractie merkten op dat voorgesteld wordt dat bepaalde besluiten van het bestuur van de toegelaten instelling voorafgaande instemming van de raad van toezicht vergen (artikel 26). Deze leden verzochten om een nadere motivering hiervan. In hoeverre kan dit, zo vroegen deze leden, ertoe leiden dat de raad van toezicht gaat meebesturen in plaats van toezicht houden? En, zo vroegen zij, in hoeverre is er door het grote aantal benodigde goedkeuringen vooraf sprake van functiemenging? Wat is, zo vroegen naast deze leden ook de leden van de SGP-fractie, het verschil tussen "voorafgaande instemming" en "goedkeuring" en waarom is er

afgeweken van de terminologie in het Burgerlijk Wetboek? Gaarne zouden deze leden een reactie van de regering krijgen.

Allereerst merkt de regering op dat het nu al gebruikelijk is dat in statuten of andere documenten, waarin de verhouding tussen het bestuur en de raad van toezicht geregeld is, afspraken gemaakt zijn over goedkeuring van de raad van toezicht bij investerings- of verkoopbeslissingen die een nader bepaald bedrag te boven gaan. Een dergelijke afspraak wordt niet gezien als meebesturen, omdat de raad van toezicht zelf niet de voorstellen tot het doen van de investering of desinvestering doet. Deze komen van het bestuur van de toegelaten instelling. Ook in het bedrijfsleven zijn dergelijke afspraken heel gebruikelijk en ook in het Burgerlijk Wetboek zijn dergelijke bepalingen opgenomen (zie bijvoorbeeld Boek 2, artikel 164).

Een van de kernpunten van het wetsvoorstel vormt de versterking van het interne en externe toezicht. Zoals ook in de brief van de voormalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 12 juni 2009 gesignaleerd werd, is het interne toezicht onvoldoende in staat gebleken de ontwikkeling en professionalisering van toegelaten instellingen adequaat bij te sturen. Dat heeft er toe geleid dat er zich incidenten hebben voorgedaan die ten koste zijn gegaan van het aanzien van de sector en van het maatschappelijk bestemde vermogen. Daarnaast is het in de sector gebruikelijk dat er sprake is van een eenhoofdig bestuur van een toegelaten instelling. Een eenhoofdig bestuur leidt enerzijds tot risico's bij de beoordeling van investerings- of desinvesteringsovernames en anderzijds kunnen er ook integriteitsrisico's ontstaan. Door het stellen van het vereiste van voorafgaande goedkeuring van de raad van toezicht van investerings- of desinvesteringsovernames boven een bepaald bedrag worden deze risico's verkleind.

In relatie tot dit voorafgaande toezicht wordt opgemerkt dat het, naar aanleiding van de problematiek met Vestia en het overleg met uw Kamer hierover, via de nota van wijziging mogelijk gemaakt wordt dat bij AMvB nadere regels gesteld worden aan het treasurystatuut en het treasurybeleid van de toegelaten instelling. Het gaat dan om aspecten als hoe de toegelaten instellingen onder andere hun financiële beheer dienen te organiseren, welke randvoorwaarden er gelden voor de aanschaf en verkoop van financiële activa (bijv. aandelen, derivaten, e.d.) en welke financiële risico's daarmee maximaal gelopen mogen worden. Ook kunnen er procedurevereisten gesteld worden, zoals een voorafgaande toestemming van de raad van toezicht op de aanschaf of verkoop van financiële activa als daarmee een bepaald risicobedrag (per transactie en voor de totale portefeuille) wordt overschreden, zodat ook hier het meerogenprincipe van toepassing wordt.

Er is geen verschil beoogd tussen "voorafgaande instemming" en "goedkeuring". Via de nota van wijziging is bewerkstelligd dat nu overal in het wetsvoorstel de term "goedkeuring" wordt gebruikt (zoals in artikel 53 al het geval was).

De leden van de VVD-fractie constateerden dat wordt voorgesteld dat de gezamenlijke huurdersorganisaties van de toegelaten instellingen een bindende voordracht voor een commissaris mogen doen. De leden vroegen of dat betekent dat deze huurdersorganisaties ook "huurders" mogen voordragen. De leden vroegen of deze voordracht los staat van het voorstel dat commissarissen ook huurder bij een toegelaten instelling mogen zijn. Volgens de leden van de VVD-fractie zou dit kunnen leiden tot een groot percentage huurders in een raad van toezicht. Overigens merkten de leden van de VVD-fractie op geen voorstander te zijn van huurders in een raad van toezicht. Zij doelen daarbij niet op de voordracht die huurdersorganisaties mogen doen, maar op de benoeming van huurders in een raad van toezicht. Huurders zijn namelijk direct belanghebbenden en de kans is dan bepaald niet uitgesloten dat deze commissarissen minder oog hebben voor de positie van de toegelaten instelling in het algemeen. Dat de regering dit in principe niet ondenkbeeldig vindt, blijkt volgens deze leden uit de passage op pagina 47 van de Memorie van toelichting, die gaat over de door de huurdersorganisaties voorgedragen commissarissen, die tezamen niet de meerderheid van de raad van toezicht mogen vormen. Zo wordt het risico beperkt

dat de behartiging van het belang van de toegelaten instelling door de raad van toezicht in het gedrang komt. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie hoe het voorstel ten aanzien van huurders in een raad van toezicht zich verhoudt tot de nieuwe governancecode.

De bepaling dat een lid van de raad van toezicht ook een huurder kan zijn is een gedeeltelijke uitwerking van de motie-Depla (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 124) die de regering opriep de mogelijkheden te onderzoeken om als kwaliteitseis aan het geheel van de raad van toezicht te stellen dat twee leden huurder zijn. Los daarvan hebben huurdersorganisaties de mogelijkheid een bindende voordracht te doen voor een of meer leden van de raad van toezicht zonder dat zij de meerderheid mogen vormen van deze raad. De regering ziet geen belemmering in het feit dat leden van de raad van toezicht huurder kunnen zijn. Artikel 31 bepaalt immers dat de raad van toezicht tot taak heeft toezicht uit te oefenen. Daarbij moeten de commissarissen zich richten naar het maatschappelijke belang, het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming en naar de belangen van belanghebbenden. Dat geldt derhalve ook voor huurders die lid zijn van de raad van toezicht.

Ten aanzien van de verhouding tussen het bepaalde in het wetsvoorstel en de nieuwe governancecode is er naar de letter van het wetsvoorstel geen spanning aanwezig. De governancecode stelt dat huurders van de toegelaten instelling geen lid van de raad van toezicht van de eigen toegelaten instelling kunnen zijn. Dit laat onverlet dat wel huurders van een naburige toegelaten instelling lid kunnen zijn van een raad van toezicht van die toegelaten instelling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom wel een relatieve bovengrens wordt gesteld (van de helft) aan het aandeel van door huurdersorganisaties voorgestelde leden in de raad van toezicht en niet een relatief minimum. Zij vroegen of de regering bereid is om net als bij structuurvennootschappen (voordracht door ondernemingsraden) een minimum van een derde in de wet op te nemen.

De regering merkt op dat materieel straks sprake zal zijn van grosso modo een dergelijk minimum. Zoals aangegeven in paragraaf 12.1 stelt de regering voor het minimumaantal door huurdersorganisaties voor te dragen leden van de raad van toezicht te verhogen van één naar twee bij raden van toezicht die uit vijf of meer leden bestaan, zoals dat thans in het Bbsh is opgenomen. Omdat raden van toezicht meestal uit niet meer dan vijf leden, en soms uit zes of zeven leden bestaan, zal bijna altijd voldaan zijn aan zo'n relatief minimum. De regering ziet dan ook geen reden tot wijziging van het wetsvoorstel op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er over de verschillende namen goed is nagedacht. Deze leden merkten op dat in het wetsvoorstel zowel de term "raad van toezicht" als de term "raad van commissarissen" wordt gebezigd, en vroegen of dit door een eenduidige terminologie kan worden vervangen. Ook de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie vroegen naar de achtergrond van het in afwijking van het Burgerlijk Wetboek bezigen van de term "raad van toezicht". De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of in plaats van de naam "Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting" een naam kan worden gebruikt die duidelijk aangeeft wat de autoriteit is en doet.

In het wetsvoorstel worden de termen "raad van toezicht" en "commissarissen" naast elkaar gebruikt. Met betrekking tot de eerste term wordt afgeweken van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de term "raad van commissarissen" wordt gebezigd waar het gaat om onder meer naamloze en besloten vennootschappen. Voor de naamgeving van de autoriteit wordt verwezen naar paragraaf 15.1.

De leden van de SP-fractie vonden het onbegrijpelijk dat de regering ondanks alle bewijzen in de afgelopen jaren dat zelfregulering door de sector faalt, toch de interne organisatie van toegelaten

instellingen meer wil overlaten aan henzelf. Zij vroegen of het niet veel beter is te voorkomen dat wordt gegokt met geld van huurders, door investeringsbeslissingen vooraf wel door een externe toezichthouder te laten toetsen. Zij stelden daarbij dat voorkomen toch altijd beter is dan genezen.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is ook de regering van mening dat het interne toezicht niet voldoende in staat is gebleken om de ontwikkeling van de professionalisering van toegelaten instellingen bij te houden en bestuurders van toegelaten instellingen bij te sturen. Anderzijds vindt de regering het ongewenst dat het Rijk de functie van intern toezichthouder overneemt. Toegelaten instellingen zijn private ondernemingen met een maatschappelijke taak en vanuit dat oogpunt past er geen toezicht vooraf door een externe toezichthouder op investeringsbeslissingen. Via het wetsvoorstel wordt juist ingezet op een versterking van het interne toezicht van de toegelaten instelling, waarbij dat toezicht geen vrijblijvende zaak meer zal zijn. De interne toezichthouder krijgt wettelijk verplichte taken en dient daarbij vooraf op investerings- en desinvesteringsbeslissingen boven een bepaald bij AMvB vastgelegd bedrag toezicht te houden. In combinatie met de via de nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid voor de minister van BZK om een commissaris te schorsen en voor ontslag voor te dragen bij de Ondernemingskamer (zie de toelichting later in deze nota naar aanleiding van het verslag) en de wettelijke aansprakelijkheid in geval van onbehoorlijke taakvervulling, zal dit naar de mening van de regering leiden tot een aanzienlijke versterking van het interne toezicht en het verdwijnen van de vrijblijvendheid van dat toezicht. Ook de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (VTW) heeft diverse publicaties uitgebracht over hoe gestalte kan worden gegeven aan een professioneel toezicht en welke criteria zouden moeten gelden voor een goed intern toezicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel vooral de verhouding overheid-toegelaten instelling centraal staat. Zij vroegen hoe dit zich verhoudt tot de creativiteit en energie van de "civil society" en het aanboren van de burgers bij het wonen in Nederland.

De regering is met de leden van de ChristenUnie-fractie van mening dat het betrekken en aanboren van de kracht van burgers bij het wonen en bevorderen van de leefbaarheid bijzonder belangrijk is. Ook bestuurders van toegelaten instellingen die in de 40 aandachtswijken actief zijn, hebben aangegeven dat zij een hoge prioriteit willen blijven geven aan het betrekken van burgers (niet alleen huurders) bij de verbetering van de leefbaarheid in wijken. Het thema burgerschap staat voor de regering hoog op de agenda. De energie van de "civil society" kan echter alleen effectief aangeboord worden indien gemeenten en maatschappelijke instellingen die actief zijn in wijken of actief zijn in hulpverlening voor burgers gezamenlijk een agenda gaan samenstellen om het kapitaal van de kennis, ervaring en eigen inzet van burgers in wijken te activeren. Dit is niet via een sectorale wet, die slechts een deel van wat van belang is voor een "civil society" beslaat, te organiseren of af te dwingen. De regering zal daarom binnenkort met een brief komen over hoe zij de burgerschapsagenda in samenspraak met gemeenten, maatschappelijke partners en burgers vorm wil geven.

12.1 Aanvullingen op het stichtingen- en verenigingenrecht met betrekking tot toegelaten instellingen

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de gezamenlijke huurdersorganisaties van de toegelaten instelling het recht hebben een bindende voordracht te doen voor één of meer commissarissen in de raad van toezicht. Deze commissaris of commissarissen kunnen huurders zijn van wooneenheden van toegelaten instellingen. Hiermee wordt, aldus de memorie van toelichting, uitvoering gegeven aan de motie-Depla (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 124). Deze motie verzoekt de regering echter "*de mogelijkheden te onderzoeken om als kwaliteitseis aan het geheel van de raad van toezicht te stellen dat twee leden huurder zijn*". De leden van de CDA-

fractie vroegen de regering aan te geven waarom tot een afwijkende keuze is gekomen. De leden van de CDA-fractie menen dat letterlijke uitvoering van de motie, juist vanwege die noodzakelijke, nu vaak ontbrekende, binding gewenst is. Daarbij deden deze leden ook de suggestie om aanvullend op dit voorstel, te komen tot een commissaris namens de gebruikers van maatschappelijk vastgoed.

De regering acht een strikte invulling van de kwaliteitseis, genoemd in de motie Depla, dat twee leden van de raad van toezicht huurder zijn, een te vergaande inperking voor de benoeming van leden van de raad van toezicht. Een inperking tot leden die huurder zijn, beperkt de mogelijkheden om leden te benoemen met grote deskundigheid en betrokkenheid op het terrein van de volkshuisvesting, die niet in een huurwoning wonen. De regering sluit het benoemen van huurders in de raad van toezicht echter ook niet uit. Artikel 30, vijfde (na de nota van wijziging zesde) lid, bepaalt dat leden van de raad van toezicht ook huurders van woongelegenheden van toegelaten instellingen kunnen zijn. Wanneer onder de huurders van de toegelaten instelling een geschikte kandidaat voor de raad van toezicht is dan heeft de huurdersorganisatie de gelegenheid deze huurder voor te dragen. Voorwaarde is daarbij uiteraard dat de huurder aan de kwaliteitseisen voldoet. Het desbetreffende lid van de raad van toezicht zal zich – evenals de andere leden van de raad van toezicht – bij de uitoefening van zijn taak moeten richten op het belang van de toegelaten instelling.

De regering deelt de opvatting van de leden van de CDA-fractie wel waar het gaat om het aantal leden dat kan worden voorgedragen door de huurdersorganisatie. Het wetsvoorstel gaat uit van een voordracht van ten minste één lid van de raad van toezicht dat wordt voorgedragen namens de huurdersorganisatie. Hoewel deze regeling een voordracht van meerdere leden niet uitsluit acht de regering het wenselijk, in lijn met de motie-Depla, een voordracht van minimaal twee leden van de raad van toezicht in het wetsvoorstel op te nemen wanneer de raad van toezicht uit ten minste vijf leden bestaat. De regering heeft daartoe het wetsvoorstel via de nota van wijziging aangepast.

In reactie op de suggestie van de leden van de CDA-fractie om bij de samenstelling van de raad van toezicht te komen tot een commissaris namens de gebruikers van maatschappelijk vastgoed merkt de regering op dit niet noodzakelijk te achten. Hoewel de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed gerekend kan worden tot de kerntaken van de toegelaten instelling is deze activiteit veelal ondergeschikt aan de bouw en verhuur van woningen. De regering acht het dan ook niet noodzakelijk in de samenstelling van de raad van toezicht specifiek met de gebruikers van maatschappelijk vastgoed rekening te houden. Dit neemt niet weg dat de toegelaten instelling in haar statuten een voordrachtsrecht kan toekennen aan gebruikers van maatschappelijk vastgoed. Het wetsvoorstel sluit dat niet uit.

Ten slotte merkt de regering op dat in artikel 31, eerste lid, de taakopdracht van de raad van toezicht is geformuleerd. Daarin is opgenomen dat de raad van toezicht zich bij de invulling van haar taak richt op het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in een ruime taakopdracht voor leden van de raad van toezicht waarbij ook het belang van gebruikers van maatschappelijk vastgoed een rol moet spelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de regering geen eisen stelt aan de omvang van de raad van commissarissen en aan het profiel waaraan commissarissen en leden van de raad van bestuur moeten voldoen. Deze leden informeerden naar de achterliggende motivatie hierbij en vroegen of de regering hun zienswijze deelt dat vrijblijvendheid in deze niet gewenst is en of zij bereid is hier alsnog een voorziening voor te treffen.

Het wetsvoorstel bevat basiseisen ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van de toegelaten instelling en de taken en bevoegdheden van het bestuur en de raad van toezicht, om het

functioneren van de instelling te verbeteren en een juiste inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen en de verantwoording daarover te bevorderen. Om overregulering te vermijden heeft de regering afgezien van het stellen van aanvullende eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van bestuurders en commissarissen. Dat acht de regering een verantwoordelijkheid van de toegelaten instellingen zelf. De sector heeft hiervoor ook regels vastgelegd in de Governancecode. Deze kunnen desgevraagd door de minister van BZK algemeen verbindend worden verklaard, waarmee van een vrijblijvende toepassing geen sprake zal kunnen zijn. Daarnaast krijgt de minister op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid om in geval van ernstig falen van de raad van toezicht in te grijpen. Om adequaat invulling te kunnen geven aan het recht van bindende voordracht van leden van de raad van toezicht door de huurdersorganisaties, heeft de regering overigens besloten in het wetsvoorstel op te nemen dat een raad van toezicht uit ten minste drie natuurlijke personen dient te bestaan.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in de Wijkenbrief en Integratiebrief veel aandacht gegeven wordt aan meer participatie van burgers. Zij vroegen wat dit betekent voor huurders en of de regering bereid is deze betrokkenheid van huurders bij de leefbaarheid in wijken in het wetsvoorstel vast te leggen.

De regering constateert dat de betrokkenheid van huurders bij het beleid van de toegelaten instelling, inclusief de betrokkenheid bij activiteiten op het terrein van leefbaarheid, al verzekerd is in de Wohv. Via dit kanaal worden voorstellen van huurdersorganisaties voor leefbaarheidsactiviteiten in de praktijk ook door toegelaten instellingen opgepakt. Overigens betreft de opgedragen DAEB van leefbaarheidsbevordering in wijken niet alleen de eigen huurders of het gebied rond de eigen woongelegenheden van toegelaten instellingen, maar de gehele woonwijk en zal deze normaliter onderwerp van gesprek zijn met alle bewoners van een dergelijke wijk. Toegelaten instellingen handelen in de praktijk ook zo.

Een toegelaten instelling brengt jaarlijks een verslag uit. Dit kan ook een middel zijn om de betrokkenheid van huurders inhoud te geven. Het is daarbij wel noodzakelijk dat dit verslag leesbaar is en dat er duidelijk wordt aangegeven wat de beleidskeuzes zijn, waarom die keuzes worden gemaakt en hoe het staat met de voortgang van de uitwerking van deze keuzes. De leden van de CDA-fractie zagen dit punt graag vastgelegd in de artikelen 35 tot en met 38.

Met de leden van de CDA-fractie deelt de regering dat het verslag leesbaar moet zijn en dat duidelijk is wat de beleidskeuzes zijn (geweest). De regering gaat er ook vanuit dat toegelaten instellingen ook zonder wettelijke taakopdracht invulling daaraan zullen geven. Via acties van de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) als de prijs "Glazen Huis" voor transparante jaarverslaglegging, wordt al gestreefd naar een verbetering van de verslaglegging. De regering heeft evenwel via de nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen dat het bestuur van de toegelaten instelling jaarlijks een volkshuisvestingsverslag dient op te stellen waarbij inzicht ontstaat in de werkzaamheden die zijn verricht in de gemeenten waar de toegelaten instelling feitelijk werkzaam is. Dit verslag kan voor de toezichthouders, de gemeenten of de huurdersorganisaties aanleiding zijn om met de toegelaten instelling in gesprek te gaan over de door haar geleverde prestaties. Dit volkshuisvestingsverslag is nu opgenomen in artikel 26, tweede lid, van het Bbsh.

Daarnaast is in artikel 43 opgenomen dat de toegelaten instelling jaarlijks een overzicht opstelt van voorgenomen werkzaamheden in de gemeenten waarin zij werkzaam is. Over dit overzicht dient de toegelaten instelling overleg te voeren met de in het belang van huurders van haar woongelegenheden werkzame organisaties. De regering meent dat daarmee voldoende mogelijkheden aanwezig zijn om de beleidsvoornemens van toegelaten instellingen te bespreken.

In het verleden hebben individuele leden van raden van toezicht geageerd tegen misstanden, terwijl noch de raad noch collega's stappen hebben ondernomen. De leden van de CDA-fractie verzochten in dat licht de regering in te gaan op de positie van de leden van de raad van toezicht. Zij informeerden op welke wijze individuele leden worden gehoord, of zij de mogelijkheid hebben zich bij een meldpunt te melden en of er een soort van klokkenluidersregeling voor hen is.

De positie van de leden van de raad van toezicht is in het wetsvoorstel steviger geworden. In artikel 30, derde lid (na de nota van wijziging het vierde lid), is bepaald dat de raad van toezicht zodanig moet zijn samengesteld dat de commissarissen ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. In dit verband is ook van belang dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is, waardoor voor commissarissen van toegelaten instellingen dezelfde aansprakelijkheid geldt als voor bestuurders. Ingeval er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door een commissaris, zijn in beginsel alle commissarissen hoofdelijk aansprakelijk. Een commissaris is niet aansprakelijk indien een tekortkoming niet aan hem is te wijten en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden. Ten slotte is in het wetsvoorstel opgenomen dat de minister van BZK de bevoegdheid heeft een commissaris te schorsen en (binnen een maand) bij de Ondernemingskamer om diens ontslag te verzoeken, indien de betrokken commissaris niet in het belang van de volkshuisvesting handelt dan wel wenst te handelen of stelselmatig een misleidende voorstelling van de gang van zaken bij de toegelaten instelling geeft. Dit laatste is via de nota van wijziging geregeld, zoals onderstaand is toegelicht. Deze bepalingen geven individuele leden van de raad van toezicht de mogelijkheid maar ook de plicht om hun geluid te laten horen in de raad van toezicht. Als hun geluid daar desondanks niet gehoord wordt kunnen zij zich wenden tot de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (VTW), de minister van BZK of het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties of – in geval van financiële kwesties – bij de autoriteit.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de regering voorstelt dat de minister van BZK gerechtigd is tot ontslag van een of meerdere commissarissen. Gaarne kregen deze leden een nadere motivering van dit voorstel. Zij merkten op dat de minister de leden van de raad van toezicht niet benoemt. Als de minister de bevoegdheid krijgt om commissarissen te ontslaan, dan betekent dat in feite, dat er voor de Kamer een taak is weggelegd bij individuele toegelaten instellingen, want de Kamer controleert de regering. De Kamer zou de minister dan kunnen opdragen leden van een raad van toezicht van een toegelaten instelling te ontslaan. De leden van de VVD-fractie vroegen of het niet te ver gaat als het om private instellingen gaat. Bij andere bedrijven is daar immers ook geen sprake van. Eventueel in uiterste noodzaak, denk aan een zaak als het ss Rotterdam, zou volgens de leden van de VVD-fractie ontslag door de minister denkbaar zijn. De leden vroegen waarom er niet voor gekozen is om het ontslag van een commissaris in principe altijd via de Ondernemingskamer te laten lopen, ook als de minister reden ziet voor ontslag.

De leden van de VVD-fractie verwezen hierbij ook naar hun opmerkingen gemaakt bij artikel 33. Ook de leden van de CDA-fractie lazen dat de Minister van BZK ruimte krijgt om leden van de raad van toezicht te ontslaan. Deze leden vroegen hierover of het ook niet te binden is aan een besluit van de Ondernemingskamer, zodat ook via rechterlijke toetsing dit mogelijk wordt, gelijkend aan de situatie in het bedrijfsleven. Zij informeerden wat de afweging was om de mogelijkheid alleen bij de minister van BZK te leggen.

In de eerste plaats onderkent de regering dat de sanctiemogelijkheid bijzonder is omdat het de minister de bevoegdheid geeft leden van de raad van toezicht die niet door hem zijn benoemd, te ontslaan. De sanctie zou dan ook uitsluitend worden ingezet wanneer de commissaris stelselmatig een misleidende voorstelling van zaken geeft of zijn taak anderszins zodanig vervult dat ernstige

schade aan het belang van de volkshuisvesting wordt berokkend. Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie heeft de regering het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat de minister van BZK de bevoegdheid heeft een lid van de raad van toezicht te schorsen, waarna hij tot een maand na aanvang van de schorsing een verzoek tot ontslag bij de Ondernemingskamer kan indienen. Daarmee zijn de bevoegdheden van die minister vergelijkbaar met de bevoegdheden van de raad van toezicht zoals neergelegd in het (oorspronkelijke) artikel 33, tweede lid.

In antwoord op de vervolgvragen van de leden van de VVD-fractie wil het feit dat de minister gebruik kan maken van de bevoegdheid om een lid van de raad van toezicht te schorsen en om een ontslagverzoek bij de Ondernemingskamer in te dienen, nog niet zeggen dat er voor de Tweede Kamer daarmee een taak is weggelegd bij individuele toegelaten instellingen. De Kamer kan de minister aanspreken op de wijze waarop hij van zijn bevoegdheden gebruik maakt, maar niet "opdragen" om er op een bepaalde manier gebruik van te maken. Die afweging is aan de minister.

De leden van de VVD-fractie vroegen wanneer een commissaris door de Ondernemingskamer kan worden ontslagen en wanneer door de minister. Zij vroegen voorts hoe de procedure voor het ontslag van een commissaris via de Ondernemingskamer eruit ziet, hoe lang die procedure duurt en of er ook een versnelde procedure mogelijk is.

Zoals hierboven aangegeven stelt de regering voor de directe ontslagmogelijkheid voor de minister te laten vervallen en te vervangen door het kunnen indienen van een verzoek om ontslag bij de Ondernemingskamer. Het ontslag van een commissaris door de Ondernemingskamer wordt ingeleid door een verzoekschrift aan die kamer en mondt uit in een eindbeschikking van die kamer waartegen hoger beroep mogelijk is. De verzoekschriftenprocedures zijn geregeld in de artikelen 261 en verder van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Daaruit blijken geen grote verschillen met door dagvaardingen ingeleide procedures. Het belangrijkste is dat er niet eerst schriftelijke stukken worden gewisseld tussen partijen. De verzoeker en andere belanghebbenden worden opgeroepen voor de behandeling van de zaak. Getuigenverhoor is mogelijk. Er is niets geregeld over de duur van een dergelijke procedure of over een versnelde procedure. Indien versnelling gewenst is, kan die gerealiseerd worden via een voorlopige voorziening of een kort geding.

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen de regering aan te geven of het de bedoeling is dat de wet ingrijpt op lopende zittingstermijnen van leden van de raad van toezicht. Of, zo vroegen deze leden, gelden de vereisten bij (her)benoeming? Indien het eerstgenoemde wordt beoogd, wilden deze leden weten of de regering zich heeft vergewist van de juridische houdbaarheid. Zo ja, dan ontvingen zij daarop graag een toelichting. Zij informeerden waarom er niet is gekozen voor een overgangperiode, zoals verwoord in de Governancecode.

Het is niet de bedoeling dat de gewijzigde Woningwet ingrijpt op lopende zittingstermijnen van leden van de raad van toezicht. Daartoe is via de nota van wijziging een zesde lid aan artikel II van het wetsvoorstel toegevoegd, dat op lopende zittingstermijnen van bestuurders en leden van toezichthoudende organen betrekking heeft.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel toegelaten instellingen een personele unie kennen met een zorginstelling op het niveau van bestuur en raad van toezicht en of de regering bereid zou zijn om voor deze toegelaten instellingen naast de bestuurlijke personele unie de personele unie op het niveau van de raad van toezicht te blijven toestaan.

De regering komt hierop terug in paragraaf 17, de artikelsgewijze toelichting, naar aanleiding van de vragen bij artikel 25.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering de opvatting deelt dat commissarissen moeten kunnen worden aangesproken indien zij tekort schieten in hun taakuitoefening. Zo ja, waarom wordt in artikel 31 dan niet gesproken van overeenkomstige toepassing van artikel 9 boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op de taakvervulling door de raad van commissarissen? Zo nee, wat wordt er dan bedoeld met artikel 31, tweede lid, zo vroegen deze leden.

De regering deelt de opvatting dat commissarissen moeten kunnen worden aangesproken indien zij tekort schieten in hun taakuitoefening. Met dat doel is artikel 31, tweede lid, in het wetsvoorstel opgenomen. Via de nota van wijziging is in de tekst van genoemd artikellid zo veel mogelijk aangesloten bij de artikelen 149 en 259 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de SP-fractie merkten op dat het voorliggende wetsvoorstel zou moeten gaan over hoe van toegelaten instellingen meer democratische instellingen kunnen worden gemaakt die van en voor huurders werken. De afgelopen vijftienvintig jaar zijn huurders buitenspel gezet door verenigingen te vervangen door het "business like" raad van toezicht model. Gemeenten zijn buiten spel gezet als toezichthouder, waardoor een belangrijk democratisch deficit is ontstaan, aldus deze leden. Schaalvergroting, marktdenken, zelfverrijking en te vaak gokken met geld door bestuurders is het gevolg geweest. Deze leden wilden weten waarom de regering dan toch wil doorgaan op deze voet.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie niet dat het wetsvoorstel zou moeten gaan over de vraag hoe van toegelaten instellingen meer democratische instellingen kunnen worden gemaakt. Aanleiding voor de regering om met het wetsvoorstel te komen vormt de noodzaak om het interne en externe toezicht bij toegelaten instellingen te versterken en het werkdomein van toegelaten instellingen te verankeren. Met het wetsvoorstel is invulling gegeven aan deze doelstellingen. Er is in de ogen van de regering ook geen sprake van een democratisch deficit. Zowel gemeenten als huurdersorganisaties hebben – ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid – de mogelijkheid te spreken over de prestaties van toegelaten instellingen. Met het wetsvoorstel wordt dit ook nog eens versterkt, getuige de verplichting voor toegelaten instellingen om naar redelijkheid bij te dragen aan het volkshuisvestingsbeleid in de gemeente waar zij werkzaam is. Ook hebben huurdersorganisaties met een recente wijziging van de WOHV meer mogelijkheden gekregen geschillen met de verhuurder op een laagdrempelige manier op te lossen via de huurcommissie.

De regering brengt overigens in herinnering dat tot en met 1996 het toezicht op de toegelaten instellingen bij de gemeenten lag. Indertijd deed zich een aantal affaires voor, waardoor twijfels rezen over het gemeentelijke toezicht. Ook kon er sprake zijn van gedeelde belangen van toegelaten instellingen en gemeenten, welke een onafhankelijk toezicht in de weg konden zitten. De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft daarom in 1995 en begin 1996 een onderzoek gedaan naar het gemeentelijke toezicht op de toegelaten instellingen, wat leidde tot het rapport "Toezicht op woningcorporaties" van 5 september 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 871, nr. 2). Daaruit bleek onder meer dat gemeenten niet goed geëquipeerd waren om het financiële en volkshuisvestelijke toezicht uit te voeren en dat er sprake kon zijn van samenloop van belangen. Naar aanleiding van dit onderzoek is toen besloten het financiële toezicht op de toegelaten instellingen neer te leggen bij het CFV en het volkshuisvestelijke toezicht bij de minister van (nu) BZK.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering bereid is huurders meer zeggenschap te geven in het beleid van toegelaten instellingen als direct belanghebbenden. Bijvoorbeeld door een rechtstreekse verkiezing van de helft plus één van de leden van de raad van toezicht. Zij vroegen

of de regering bereid is om huurders het recht te geven om collectief over te stappen naar een andere toegelaten instelling, met inbegrip van de woningen die ze huren als ze ontevreden zijn over de wijze waarop hun toegelaten instelling hen behandelt. Zij wilden weten waarom de regering de volgens deze leden noodzakelijke inspraak van huurders en hun vertegenwoordigers in het beheer en beleid van toegelaten instellingen tot nul reduceert door het schrappen van deze belangrijke opdracht aan de toegelaten instellingen. Is de regering bereid, zo vroegen deze leden, het Bbsh in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, zodat het bevorderen en stimuleren van bewonersparticipatie als taak van de toegelaten instelling in het wetsvoorstel wordt opgenomen?

De regering constateert dat de leden van de SP-fractie een fundamenteel andere weg voorstaan ten aanzien van de wijze waarop de inbedding van toegelaten instellingen in het volkshuisvestingsbeleid vormgegeven moet worden. Waar het wetsvoorstel een belangrijke rol toekent aan betrokkenheid van huurders en huurdersorganisaties bij woningen in bezit van toegelaten instellingen, lijken de leden van de SP-fractie woningen te beschouwen als collectief bezit van huurdersorganisaties. In de visie van de regering gaan de leden van de SP-fractie dan ook voorbij aan het feit dat woningen van toegelaten instellingen eigendom zijn van private organisaties met een maatschappelijke taak. Van een "collectief" overstappen naar een andere verhuurder met medeneming van de woningen kan dan ook geen sprake zijn.

De regering kan zich daarnaast niet vinden in de stelling dat de noodzakelijke inspraak van huurders is gereduceerd tot nul. Het wetsvoorstel geeft huurdersorganisaties op verschillende momenten de gelegenheid hun zienswijze te geven op besluiten van de toegelaten instelling. Daarbij valt te denken aan een verzoek tot fusie, het overleg over het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag en de voornemens van de toegelaten instelling voor de komende jaren. De leden van de SP-fractie veronderstellen ten onrechte dat het Bbsh nog bepalingen bevat ter stimulering van bewonersparticipatie. Met het oog op de gelijkschakeling van de rechten van huurders van woningen van toegelaten instellingen en huurders van woningen van particuliere verhuurders is een aantal bepalingen uit het Bbsh overgeheveld naar de WOHV. Deze bepalingen zijn daarom uit het Bbsh verwijderd (Stb. 2008, 419). Dit heeft op geen enkele wijze afbreuk gedaan aan de rechten van de huurders van woningen van toegelaten instellingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie merkten op dat de versterking van de positie van de huurdersorganisaties kan bijdragen aan betere checks and balances. Deze leden geven in overweging huurdersorganisaties het enquêterecht te geven zoals cliëntenraden dat ook hebben bij zorginstellingen.

Artikel 346 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek regelt wie het enquêterecht hebben. Onderdeel c van dat artikel kent dat recht onder andere toe aan degenen, aan wie dat recht bij de statuten is toegekend. Dat recht kan dus ook bij de statuten aan huurdersorganisaties worden toegekend. In principe is het toekennen van het enquêterecht aan huurdersorganisaties dan ook in de huidige situatie mogelijk. De regering acht het evenwel wenselijk – met het oog op de versterking van de positie van huurders – deze mogelijkheid uitdrukkelijk in de Woningwet vast te leggen. Via de nota van wijziging is daartoe artikel 39 aangevuld.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel de huidige zeggenschapspositie van huurdersorganisaties wordt verzwakt onder meer door het schrappen van de opdracht aan toegelaten instellingen om bewoners en hun vertegenwoordigers te "betrekken bij het beheer en beleid" (Bbsh). Ook wordt het huidige recht van huurdersorganisaties om ten minste twee commissarissen voor de raad van toezicht c.q. het bestuur voor te dragen zonder argumentatie teruggebracht naar één (of meer). Deze leden vroegen daarom, zoals voorgesteld door de Woonbond, het prestatieveld "huurders betrekken bij beleid en beheer" in het wetsvoorstel op te nemen, opdat het actief bevorderen en stimuleren van bewonersparticipatie als een belangrijke maatschappelijke taak van toegelaten instellingen in de wet wordt verankerd. Ook

vroegen deze leden om een onderbouwing van het voorstel om het aantal huurdercommissarissen te verlagen. Zij gaven de regering in overweging de huidige bepaling van het recht van bindende voordracht voor ten minste twee kandidaten voor de raad van toezicht of het bestuur te handhaven.

De regering deelt de opvatting van de leden van de ChristenUnie-fractie niet dat in het wetsvoorstel de huidige zeggenschapspositie van huurdersorganisaties wordt verzwakt. De zeggenschapspositie van huurdersorganisaties is voor het overgrote deel geregeld in de WOHV. Het overblijvende deel van de onderwerpen die nu zijn opgenomen in het prestatieveld "betrekken van bewoners bij beleid en beheer" uit het Bbsh zijn vrijwel allemaal opgenomen in het wetsvoorstel dan wel worden, wat betreft het klachtrecht, opgenomen in de AMvB. De regering verwijst daarbij naar artikel 56, onder a (regels die bij AMvB kunnen worden gesteld aan de afhandeling van klachten), en artikel 43, eerste lid (na de nota van wijziging het tweede lid), waarin is voorzien in overleg met de toegelaten instelling over haar voornemens.

Wel is de regering bereid het aantal leden van de raad van toezicht dat huurdersorganisaties kunnen voordragen uit te breiden naar minimaal twee leden wanneer de raad van toezicht uit minimaal vijf leden bestaat. Voor een toelichting verwijst de regering naar haar beantwoording van een vergelijkbare vraag van leden van de PvdA-fractie in paragraaf 12.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

13 Extern toezicht: Volkshuisvestelijk toezicht, rechtmatigheidstoezicht, toezicht op integriteit en governance, financieel toezicht en toezicht op staatssteunregels

13.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat het externe toezicht en de beleidsafstemming met gemeenten helder geregeld is. De democratische controle door de Kamer respectievelijk de Gemeenteraad is voor deze leden minder inzichtelijk. Zij vroegen de regering om een nadere toelichting.

De democratische controle door de gemeenteraad op de afspraken die gemeenten maken met toegelaten instellingen verloopt via hetgeen in zijn algemeenheid in de Gemeentewet geregeld is. Dit maakt geen onderdeel uit van het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is in artikel 61c, derde lid, geregeld dat beide Kamers jaarlijks geïnformeerd worden over het inzicht van de autoriteit uit haar toezichtactiviteiten met betrekking tot alle toegelaten instellingen gezamenlijk.

Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de rol die is weggelegd voor de provincies vanuit hun regierol ten aanzien van de woningbouw en samenwerking tussen gemeenten op dit punt. Deze leden vroegen de regering een exact overzicht te geven welke beslissingen op welk moment aan welk democratisch gekozen orgaan moeten worden voorgelegd.

Provincies voeren – rekening houdend met de rijksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven-)regionaal belang. (Samenwerkende) gemeenten zorgen voor de (boven-)lokale afstemming van woningbouwprogrammering – binnen de provinciale kaders – en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt.

Naar aanleiding van de vraag over een rol in dit wetsvoorstel voor de provincies ten aanzien van corporaties, merkt de regering op dat het maken van afspraken met toegelaten instellingen tot de uitvoerende taken van burgemeester en wethouders behoort. Over de democratische controle op die uitvoerende taak maken burgemeester en wethouders afspraken met de gemeenteraad. In

verband met deze taakverdeling is in het wetsvoorstel geen rol voor regio-organen of de provincie weggelegd.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of in het wetsvoorstel expliciet moet worden vastgelegd dat de ARK controlerechten heeft bij de autoriteit. De leden stelden vast dat de ARK van mening is dat zij ook bij toegelaten instellingen controlerechten moet hebben. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hetzelfde en in het verlengde daarvan de ARK de bevoegdheid te geven om rechtstreeks bij dochterondernemingen van toegelaten instellingen informatie op te vragen.

De ARK heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 al controlebevoegdheden bij toezichtsrechtspersonen met een wettelijke taak, dus ook de nieuwe autoriteit, net zoals ze nu bevoegdheden bij het CFV heeft. Opnemings in het wetsvoorstel is dan ook niet nodig. De ARK heeft geen bevoegdheden richting toegelaten instellingen. Dit omdat toegelaten instellingen niet voldoen aan de kenmerken van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). Als RWT is aan te merken *"een rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen"*. Inning van huur wordt echter niet gezien als een bij wet ingestelde heffing.

Afgezien van de wettelijke onmogelijkheid zijn er ook beleidsmatige bezwaren. De bestuurlijke drukte door directe bevoegdheden van de ARK rond de toegelaten instellingen spoort niet met de wens van de regering om deze juist te verminderen.

Wat betreft de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie om de ARK ook de mogelijkheid te geven om rechtstreeks informatie bij een dochterinstelling op te vragen, wijs ik uw Kamer er op, dat dochterinstellingen niet rechtstreeks onder het toezicht van de minister van BZK vallen. Alle toezichtlijnen lopen via de toegelaten instelling. Ook die minister moet via de toegelaten instelling informatie over de dochter inwinnen.

De leden van de CDA-fractie wezen op de door de VTW en Aedes samen ontwikkelde governancecode voor het interne toezicht, die voor Aedes-leden bindend is. Aangezien er ook toegelaten instellingen zijn die geen lid zijn van Aedes vroegen deze leden of de regering bereid is via een nota van wijziging met een voorstel te komen om via het voorliggende wetsvoorstel deze bestaande code algemeen bindend te verklaren en zo niet, wat zich daar tegen zou verzetten. Voorts gaven deze leden aan dat een algemeen verbindend verklaren mogelijk kan leiden tot het beperken van wetsartikelen en vroegen zij of de regering kon aangeven om welke artikelen dit zou kunnen gaan.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in de mogelijkheid dat gedragscodes algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Daarmee worden alle toegelaten instellingen, dus ook zij die geen lid van de koepelorganisatie zijn, aan de naleving daarvan gebonden. In verband daarmee moet een verzoek tot algemeenverbindendverklaring van dergelijke sectorcodes worden gedragen door de in het wetsvoorstel geformuleerde meerderheid van de toegelaten instellingen. De minister van BZK kan daartoe niet zelfstandig het initiatief nemen.

Een algemeenverbindendverklaring leidt als zodanig niet tot een beperking van de werking van wetsartikelen. Een algemeenverbindendverklaring is immers in beginsel tijdelijk en kan, onder meer indien de minister oordeelt dat continuering leidt tot strijd met het belang van de volkshuisvesting of met bindende internationale verplichtingen, worden ingetrokken. In dat geval zijn de wettelijke bepalingen weer onverkort van toepassing. Wel bevat het wetsvoorstel bepalingen die inhouden dat de minister van BZK bij een besluit tot algemeenverbindendverklaring de toepassing van (onderdelen van) bepaalde wetsartikelen buiten werking kan stellen. De effectuering daarvan hangt af van de vraag of de voorstellen van de sector, uit het oogpunt van

het belang van de volkshuisvesting en de uitoefening van het toezicht, toereikend kunnen worden geacht.

De leden van de VVD-fractie vroegen in paragraaf 3.2 wat er gebeurt als de toegelaten instelling een aanwijzing van de autoriteit niet opvolgt. Ze merkten op dat het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) heeft aangegeven dat het goed is als de autoriteit ook een last onder dwangsom kan opleggen, net als andere financiële toezichthouders, en dat het CFV voorstander is van het gebruik van bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht, zoals het betreden van plaatsen, inzage van gegevens en bescheiden en de plicht tot medewerking. Deze leden vroegen naar de opvatting van de regering over deze punten.

In het wetsvoorstel zoals aan de Kamer gezonden was er geen dwangmiddel voor de autoriteit om een aanwijzing kracht bij te zetten. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie heeft de regering besloten de autoriteit de mogelijkheid te geven een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast zal de autoriteit gebruik kunnen maken van de bevoegdheden die de toezichthouder heeft op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Via de nota van wijziging zijn de daartoe noodzakelijke wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere motivering over de scheiding van het volkshuisvestelijke en financiële toezicht. Het volkshuisvestelijke toezicht, inclusief het toezicht op de verbindingen, het toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid, integriteit, governance en de beloning liggen niet bij de autoriteit. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het volkshuisvestelijke toezicht en het financieel toezicht wel te scheiden zijn. Zij betrokken daarbij ook de passage op pagina 30 van de memorie van toelichting (punt d), waarin het gaat over het verstrekken van informatie aan de Minister van BZK over de volkshuisvestelijke prestaties in relatie tot de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling. Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie waarom het toezicht op de verbindingen bij de Minister van BZK komt te liggen en niet bij de autoriteit. De leden van de SP-fractie vroegen waarom de regering het CFV niet uitbouwt tot een volwaardige onafhankelijke toezichthouder, als een waakhond voor de volkshuisvesting op zowel het volkshuisvestelijke als het financieel functioneren van de toegelaten instellingen, waarbij uiteraard de politieke verantwoordelijkheid met inzet van de zwaarste sancties een verantwoordelijkheid van de Minister van BZK blijft. Deze leden wilden weten of de regering daartoe bereid is.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat een van de belangrijke verschillen tussen de voorgenomen keuze zoals aangegeven in de eerdergenoemde brief van 12 juni 2009 en het wetsvoorstel de positie van de autoriteit betreft.

Uitgangspunt van de keuze van de vorige regering was om het toezicht op het rechtmatig handelen en op het financieel en volkshuisvestelijk presteren, onder te brengen bij een onafhankelijke autoriteit. De regering maakt, mede op basis van het advies van de Raad van State, nu de keuze het financiële toezicht en het toezicht op de Europese staatssteunvereisten bij een autoriteit onder te brengen. Daarbij blijven het volkshuisvestelijke toezicht, het rechtmatigheidstoezicht en het toezicht op de governance en integriteit bij de minister van BZK berusten. De regering lijkt zich op dit punt vooral te richten op het advies van de Raad van State. De leden van de CDA-fractie wilden van de regering weten of er nog andere overwegingen zijn die de regering tot deze bijstelling hebben gebracht.

Voor de regering hebben bij de heroverweging van het uitgangspunt, genoemd in de brief van 12 juni 2009, om zowel het volkshuisvestelijke als het financiële toezicht bij de autoriteit te beleggen geen andere overwegingen een rol gespeeld dan het advies van de Raad van State. Op hoofdlijnen komt dit advies er op neer dat, indien vergaande toezichtstaken met sancties neergelegd worden bij een onafhankelijke toezichthouder in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO),

daarmee de parlementaire controle op de uitvoering daarvan en de corrigerende mogelijkheden van de minister en het parlement daarop te gering zijn, zeker ten aanzien van individuele gevallen. Alleen via wijzigingen van wet- en regelgeving of beleidsregels kan dan gestuurd worden op de taakuitvoering door het ZBO. Alleen bij ernstige taakverwaarlozing kan de minister van BZK ingrijpen bij het ZBO, ook ten aanzien van (spoedeisende) individuele zaken. En de minister kan een besluit van een ZBO vernietigen. De regering is van mening dat ten aanzien van het financiële toezicht en het toezicht op de Europese staatssteunregels een dergelijke zelfstandige rol van de autoriteit prima te verdedigen is. De toezichtkaders ter zake zijn helder vast te leggen. Het zou ook ongewenst zijn indien de politiek vanuit politieke of volkshuisvestingsoverwegingen benodigde financiële interventies door de financieel toezichthouder zou willen sturen. Om deze reden, mede naar aanleiding van adviezen van de ARK, is indertijd ook het financiële toezicht bij het CFV belegd. Ten aanzien van het toezicht op de aard van de volkshuisvestelijke inzet, het volkshuisvestelijk presteren en het behandelen van geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen ligt dit anders. Het gaat hier om elementen die niet vooraf in heldere kaders zijn vast te leggen. Ook oordelen of bijvoorbeeld bepaalde activiteiten gericht zijn op de wijk of dat er sprake is van bovenwijkse activiteiten zijn niet hard in kaders vast te leggen. Het vastgelegde gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en wat gemeenten van toegelaten instellingen vragen komen in bestuurlijke en politieke processen tot stand. Of iets volkshuisvestelijk nodig is, is vaak aan politieke discussie onderhevig en dat kan ook gelden voor de vraag wie wat in de uitvoering doet en daar financieel aan bijdraagt. Het gaat daarbij vaak om weging van belangen. Het is naar het oordeel van de regering bestuurlijk en wat betreft politieke en parlementaire verantwoordingsprocessen ongewenst indien het landsbestuur geen rol meer zou kunnen spelen in dergelijke individuele wegingsprocessen en de controle daarop, binnen de ruimte die het wetsvoorstel daartoe biedt. Dat laat onverlet de rol van de autoriteit in deze processen, die beoordeelt of een toegelaten instelling een volkshuisvestelijk gewenste opgave wel financieel kan uitvoeren. De regering wil daarom de in het wetsvoorstel gekozen taakverdeling handhaven. De autoriteit, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, zal als een volwaardig onafhankelijk toezichthouder gaan acteren op het terrein van het financieel opereren van de toegelaten instellingen en het naleven van de regels in het kader van het besluit van de EC van 15 december 2009. Om de handhavingspositie op dit terrein te versterken heeft de regering via de nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen dat de autoriteit bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen, alsmede onder meer het inlichtingenrecht van de autoriteit versterkt door toekenning van toezichtsbevoegdheden op basis van de Algemene wet bestuursrecht.

In het kader van dit afwegingsproces rond de parlementaire en politieke verantwoordelijkheid merkt de regering overigens op dat het feit dat het financiële toezicht bij een onafhankelijk ZBO belegd wordt, niet betekent dat de regering en uw Kamer geen invloed hebben op de taakuitoefening door dat ZBO. Via de AMvB kunnen richtlijnen gegeven worden voor de taakuitoefening door de autoriteit. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waar dit in belangrijke mate aan de invulling door het ZBO zelf via zijn beleidsregels wordt overgelaten. Op deze wijze kunnen ook eventuele adviezen van de commissie die de minister van BZK naar aanleiding van onder andere de casus Vestia zal instellen, geïmplementeerd worden. Via de AMvB kunnen nadere voorschriften gegeven worden ten aanzien van de beoordeling door de autoriteit van de financiële jaarverantwoording en meerjarenprognoses van de toegelaten instelling. In bijlage 2 met de hoofdlijnen van de AMvB is bij artikel 38, derde lid, en artikel 44a, tweede lid, aangegeven op welke wijze de regering voornemens is om op dit punt (voorlopig) invulling te geven aan de AMvB. Het gaat daarbij om een aanzienlijk aantal onderwerpen waarover de autoriteit een oordeel zal dienen te geven, waaronder een oordeel over de liquiditeitspositie van de toegelaten instelling, de naleving van het treasurystatuut en de financiële risico's die gelopen worden. Daarbij zullen de belangrijkste oordelen separaat gegeven moeten worden voor de DAEB-tak respectievelijk de niet-DAEB-tak van de toegelaten instelling, zodat ook de risico's van de niet-DAEB-activiteiten goed inzichtelijk gemaakt worden. Indien nodig kunnen nadere normen gesteld

worden aan de wijze van oordeelsvorming op deze punten. Via de voorhangprocedure met betrekking tot de AMvB kan uw Kamer vooraf, voordat de AMvB voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gaat, haar inbreng leveren op de voorgenomen inhoud van de AMvB op dit punt.

Daarnaast zullen ten aanzien van de projectsteun en de saneringssteun bij AMvB ook nadere regels gesteld worden, waarop de voorhangprocedure ook van toepassing is.

Door middel van de voorschriften over de door toegelaten instellingen te verstrekken overzichten in het kader van de jaarverantwoording kunnen bij de AMvB op basis van artikel 36a en bij ministeriële regeling voorschriften gegeven worden ten aanzien van de gegevens waarmee toegelaten instellingen zich dienen te verantwoorden.

Verder is er een misconceptie bij de leden van de VVD-fractie dat er geen taak bij de autoriteit zou komen te liggen ten aanzien van het toezicht op de verbindingen. De effectuering van dit toezicht verloopt echter via de toegelaten instellingen. Bij het toezicht op de verbindingen geldt dat het financiële toezicht bij de autoriteit zal komen te liggen. Wanneer er echter volkshuisvestelijke aspecten spelen, zal de minister van BZK het voortouw hebben.

13.2 De verhouding tussen het interne toezicht en het externe toezicht

De leden van de CDA-fractie zien de verplichting tot visitatie als een punt om de horizontale verbinding te versterken en zagen dit graag opgenomen in het wetsvoorstel.

De regering zal niet overgaan tot het opnemen van een visitatieplicht in het wetsvoorstel, omdat dit gepaard zou gaan met een aanzienlijke toename van de administratieve lasten. Overigens biedt het wetsvoorstel toegelaten instellingen de mogelijkheid om bij de minister van BZK een aanvraag in te dienen om gedragsregels van belangenorganisaties algemeen verbindend te verklaren. Toegelaten instellingen zullen hierbij moeten motiveren waarom het algemeen verbindend verklaren in het belang van de volkshuisvesting is te achten, en de aanvraag moet door een ruime meerderheid van de toegelaten instellingen worden gedragen. Als toegelaten instellingen dat zouden willen, zouden zij de minister derhalve – onder de genoemde voorwaarden – kunnen vragen om de visitatieplicht die is opgenomen in de Governancecode van Aedes en de VTW algemeen verbindend te verklaren voor alle toegelaten instellingen.

13.3 Toezicht op de rechtmatigheid, de volkshuisvestelijke prestaties, de governance en de integriteit door de minister van BZK

De leden van de CDA-fractie ontvingen graag een nadere toelichting op de algemeenverbindendverklaring van de Governancecode, waarbij zij vroegen of dit de beste optie is om te komen tot een breed gedragen intern toezicht.

De mogelijkheid van algemeenverbindendverklaring van – onder meer – de door deze leden genoemde governancecode, is in het wetsvoorstel opgenomen, omdat de regering van mening is dat, indien de toegelaten instellingen aangetoond hebben het interne toezicht goed op orde te hebben, meer via codes van de sector zelf geregeld kan worden en er minder voorschriften gegeven hoeven te worden via vanuit het Rijk gestelde regels. Daar is echter op dit moment nog geen sprake van. Via een algemeenverbindendverklaring worden alle toegelaten instellingen aan deze sectorregels gehouden. Doordat met eigen regels efficiënter kan worden aangesloten op de bedrijfsvoering, kan zelfregulering voordelen voor de sector inhouden. Dit kan het draagvlak voor de naleving ervan vergroten. Tegelijkertijd betekent deze handelwijze voor de overheid een beperktere rol bij de naleving en handhaving van die regels. De regering merkt overigens op dat kritische toezichtsonderwerpen, zoals het financiële toezicht, niet via algemeen verbindend verklaarde regels aan de sector zelf zullen worden overgedragen.

Met de stringente eisen in het wetsvoorstel ten aanzien van de totstandkoming van een algemeenverbindendverklaring en de reikwijdte van de onderliggende regeling wordt gewaarborgd dat een adequate uitwerking wordt gegeven van hetgeen met het wetsvoorstel wordt beoogd en dat het belang van de volkshuisvesting geenszins wordt geschaad. Naar het oordeel van de regering is algemeenverbindendverklaring daarmee een reële optie.

De leden van de CDA-fractie wilden graag een toelichting van de regering op het voorstel om de jaarrekening te laten vaststellen door de raad van toezicht en niet, zoals in de Governancecode is opgenomen, door de raad van bestuur. Deze leden informeerden daarbij waarom wordt afgeweken van de Governancecode en de scheiding tussen raad van bestuur en raad van toezicht.

Met de keuze om niet het bestuur, maar de raad van toezicht (en bij verenigingen de algemene ledenvergadering) de jaarrekening te laten vaststellen beoogt de regering de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de raden van toezicht ten aanzien van (de risicobeperking bij) de inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen te vergroten. Dit voorstel, dat gelijk is aan de regeling op dit punt in het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming (hierna: wetsvoorstel MO), is mede ingegeven door de praktijk bij toegelaten instellingen die gekenschetst wordt door een groot aandeel enkelhoofdige besturen. Naar het oordeel van de regering leidt een steviger rol voor de raden van toezicht, ook op het punt van de vaststelling van de jaarrekening, tot meer tegenwicht en een beter evenwicht in de interne bestuurlijke verhoudingen.

13.4 Taken en organisatie van de autoriteit

De leden van de VVD-fractie constateerden dat in de toelichting op artikel 61 staat dat een vorm van functiescheiding tussen de toezichttaken en de taken in verband met de verlening van subsidie in het bestuursreglement van de autoriteit kan worden opgenomen. Zij vroegen de regering waarom niet een verplichte functiescheiding in de wet kan worden opgenomen tussen de toezichttaken van de autoriteit en de taken in verband met het verlenen van subsidies. Er zouden bijvoorbeeld twee aparte kamers binnen de autoriteit kunnen worden ingesteld om te voorkomen er een vermenging van functies komt.

In de eerste plaats merkt de regering op dat saneringssteun in het verlengde ligt van het toezicht. Als (ultiem) uitvloeisel van toezicht kan sanering aan de orde zijn. Daarnaast wijst de regering erop dat bij een wettelijk geregelde inrichting van twee aparte kamers binnen de autoriteit er formeel sprake zou zijn van de oprichting van een extra ZBO, omdat bij wet gescheiden kamers als afzonderlijke ZBO's beschouwd worden. Dit zou contrair zijn aan het huidige beleid waarbij geen uitbreiding van het aantal ZBO's wordt voorgestaan. De regering is van mening dat een dergelijke wettelijke voorziening ook niet noodzakelijk is nu in artikel 61b, tweede lid, is voorgeschreven dat de autoriteit in haar jaarverslag gescheiden inzicht zal bieden in de werkzaamheden in het kader van het toezicht en de subsidietaak, en in het derde lid van dat artikel de mogelijkheid wordt geboden dat hiertoe bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Ook kan bij de inrichting van de autoriteit gekeken worden of binnen het bestuur gescheiden portefeuilles voor beide taken gecreëerd kunnen worden en dit ook zijn doorwerking krijgt in een deel van de organisatie (verschillende functies voor de onderscheiden taken).

Overigens zullen bij de inrichting van de nieuwe structuur van de autoriteit en de kwalitatieve vereisten aan de autoriteit de adviezen van de in te stellen Commissie Kaderstelling en Toezicht ter zake van het externe financiële toezicht een belangrijke rol krijgen. De regering is voornemens een kwartiermaker met een specifieke opdracht aan te stellen om, met inachtneming van de adviezen van deze commissie, de autoriteit zodanig in te richten en te zorgen voor een zodanig adequate bemensing, dat deze haar taken optimaal kan invullen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de regering ook het evenwicht tussen het horizontale en verticale toezicht heeft betrokken, alsmede het subsidiariteitsbeginsel dat stelt dat (politieke) keuzes en verantwoording zo dicht mogelijk bij de burger horen te liggen. Deze leden informeerden op welke wijze bij het voorgestelde model is stil gestaan bij de overwegingen van de vice-voorzitter van de Raad van State in zijn inleiding bij het jaarverslag 2009, met name als het gaat om zijn kritiek op de stapeling van toezicht en controle, de positie van beroepsbeoefenaren en de rol van bestuurder versus politicus en volksvertegenwoordiger.

De regering merkt allereerst op dat de hiervoor genoemde overwegingen niet zijn betrokken bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel lag toen al voor advies bij de Raad van State. Bij de adviesaanvraag aan de Raad van State is door de toenmalige regering expliciet gevraagd om het oordeel van de Raad over de in het wetsvoorstel voorgestelde relatie Rijksoverheid-gemeente-toegelaten instelling. De Raad van State heeft daarover geoordeeld dat hij dit een evenwichtige verhouding vond. Verder is naar aanleiding van het advies van de Raad van State een aantal goedkeuringsbevoegdheden van de minister van BZK op operationele beslissingen van de toegelaten instelling uit het wetsvoorstel geschrapt. De regering is derhalve van mening dat er in het wetsvoorstel sprake is van een evenwichtige verhouding tussen de diverse toezichts- en controleniveaus, en tussen het bestuur van de toegelaten instelling, de gemeente en de rijksoverheid.

De leden van de CDA-fractie wilden graag een toelichting op de sancties die de autoriteit kan treffen. Zij vroegen welke middelen er zijn om sancties af te dwingen en of een last onder dwangsom een optie is en of de autoriteit met lege handen staat als niet wordt voldaan aan een aanwijzing. Over dit onderwerp vroegen de leden van de VVD-fractie in vraag 34 wat er gebeurt als de toegelaten instelling een aanwijzing van de autoriteit niet opvolgt.

In artikel 61d is geregeld dat de autoriteit aanwijzingen kan geven. Bij nadere bestudering is de regering tot het oordeel gekomen dat het gewenst is dat de autoriteit daarnaast de bevoegdheid krijgt om een last onder dwangsom op te leggen. Via de nota van wijziging is deze sanctie in het wetsvoorstel opgenomen. Verder worden aan de autoriteit, zoals hiervoor aangegeven, nadere bevoegdheden toegekend op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de ChristenUnie-fractie hadden vragen over de voorgestelde aanpak van het externe (overheids)toezicht. In het voorliggende wetsvoorstel is er voor gekozen onderscheid te maken tussen toezicht op financieel en beleidsinhoudelijk gebied. Deze leden vroegen of dit onderscheid wel zo gemaakt kan worden. Zij vroegen waarom een bundeling van het toezicht afbreuk zou doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zoals in het nader rapport is aangegeven (Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nr. 4), is de regering met de Raad van State van oordeel dat bij het volkshuisvestelijke en rechtmatigheidstoezicht, alsmede het toezicht op governance en integriteit, in hoge mate interactie tussen beleid en uitvoering geboden is, waarvoor ook de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle dient te gelden. Met name voor het volkshuisvestelijke toezicht, waarbij diverse belangen moeten worden afgewogen, geldt dat uitoefening door een onafhankelijk orgaan niet in de rede ligt. Oordeelsvorming krijgt in die situatie immers snel een politieke lading en het is passend dat dat gepaard gaat met politieke verantwoording en controle.

De regering is er ook van overtuigd dat het onderscheid tussen het toezicht op financieel en beleidsinhoudelijk gebied goed gemaakt kan worden, waarbij uiteraard waar nodig onderlinge afstemming plaats moet vinden. Het wetsvoorstel voorziet er bijvoorbeeld ook in dat de autoriteit de minister adviseert omtrent de door hem in het kader van diens toezicht te nemen maatregelen

(artikel 58, eerste lid, onder d). In de huidige situatie is overigens eveneens sprake van gescheiden toezicht, de toezichttaken van het CFV zijn immers ook beperkt tot financieel toezicht.

13.5 Subsidieregels en heffingsregels

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om toegelaten instellingen een heffing op te leggen, of om middelen van toegelaten instellingen in te zetten ten behoeve van andere toegelaten instellingen. Deze leden vroegen hoe dit zich verhoudt tot de afschaffing van de Vogelaarheffing. De leden van de VVD-fractie vroegen in paragraaf 17 van de artikelsgewijze toelichting op artikel 42 hoe de collegiale steun als beschreven in artikel 42, tweede en derde lid werkt en hoe zich dat verhoudt tot de bijzondere projectsteun via de autoriteit. Zij vroegen ook of een heffing à la Vogelaarheffing mogelijk blijft. De leden van de PvdA-fractie vroegen in paragraaf 7.4 wanneer een AMvB is te verwachten die regels stelt aan de inzet van middelen van toegelaten instellingen ten behoeve van collega-instellingen. Deze leden vroegen waarom daarbij is verwezen naar gemeentelijke woonvisies. Deze leden vroegen ook of de behoefte aan dergelijke onderlinge steun niet bij uitstek een zaak is die regionaal speelt. Zij vroegen of de regering bereid is regionale woonvisies hier expliciet een rol toe te kennen en zo ook regionale woninginvesteringsfondsen mogelijk te maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering in paragraaf 13.4 waarom in het wetsvoorstel geen ruimte gemaakt wordt voor de bijzondere projectsteun.

In het wetsvoorstel is grosso modo voorzien in twee wijzen waarop collegiale ondersteuning tot stand kan komen. De eerste betreft de situatie van directe collegiale ondersteuning tussen toegelaten instellingen onderling bij het realiseren van de opgave. Collega-toegelaten instellingen kunnen dan een andere toegelaten instelling ondersteunen in de uitvoering van de volkshuisvestelijke taak in een gemeente, bijvoorbeeld door risicodragend te participeren in projecten of projecten over te nemen van de betrokken toegelaten instelling. Deze optie wordt geregeld in artikel 42, tweede lid. Het derde lid van dit artikel ondersteunt deze opdracht nog eens extra, ingeval een toegelaten instelling over meer financiële middelen beschikt dan nodig is voor de uitvoering van haar eigen volkshuisvestelijke taak en de waarborging van de eigen financiële continuïteit.

In het kader van de discussie over de afschaffing van de heffing van het CFV voor bijzondere projectsteun is de collegiale steunverlening, eventueel regionaal te regelen, door Aedes ingebracht als alternatief voor die heffing. De regering is van mening dat bij de oplossing van grote volkshuisvestelijke opgaven, zoals in krimpgebieden en in het kader van het nationale programma "Rotterdam Werkt, Kwaliteitssprong op Zuid", die de spankracht van de daar werkzame toegelaten instellingen te boven kan gaan, het instrument van directe collegiale ondersteuning via op gelijke basis participeren in de opgave de voorkeur heeft boven een instrument als de bijzondere projectsteun, omdat dit partijen scherper houdt dan in geval van subsidieverlening door een overheid of ZBO. Het tweede en derde lid van artikel 42 maken het de regering mogelijk om aan deze directe collegiale steunverlening vorm te geven.

Daarnaast blijft het in het wetsvoorstel mogelijk, net zoals nu in de Woningwet, om via artikel 58, tweede lid, onderdeel b, en de mede daarop gebaseerde AMvB direct projectsubsidies via de autoriteit te verstrekken, waarvoor de autoriteit dan heft. Dit zal in de AMvB zo vorm gegeven worden, dat dit instrument pas ingezet wordt als de hierboven genoemde collegiale steun van toegelaten instelling naar toegelaten instelling onvoldoende mogelijkheden biedt, en het gewenst is dat via een generieke heffing, die bij alle toegelaten instellingen in Nederland neerslaat, voorzien wordt in collegiale steun voor toegelaten instellingen die zelf onvoldoende middelen hebben om de maatschappelijk noodzakelijke volkshuisvestingsopgave te realiseren.

Deze vorm van projectsteun wijkt af van de nu nog van toepassing zijnde bijzondere projectsteun, die ook beschikbaar kan komen voor instellingen die zelf wel over de nodige middelen beschikken.

Deze laatste vorm vindt de regering ongewenst, en wordt daarom beëindigd. De vraag van de leden van de CDA-fractie of steun in de vorm van bijzondere projectsteun onder het nieuwe wetsvoorstel mogelijk zou zijn, wordt bevestigend beantwoord. Dit zou dan wel als zodanig via AMvB vormgegeven moeten worden, zoals nu ook de bijzondere projectsteun bij AMvB (het Bcfv) is vormgegeven.

14 Handhaving en bewind door de minister van BZK

14.1 Handhaving door de minister van BZK

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de Minister van BZK de bevoegdheid heeft een last onder dwangsom op te leggen aan toegelaten instellingen. Zij vroegen de regering in hoeverre zij hierbij heeft overwogen dat de last onder dwangsom ten koste van de huurders gaat.

De regering merkt op dat ook nu in de Woningwet de mogelijkheid is opgenomen voor de minister van BZK om een last onder dwangsom op te leggen als de toegelaten instelling in strijd handelt met bepaalde artikelen van die wet. Het opleggen van een dwangsom is er op gericht dat een toegelaten instelling een situatie die in strijd is met de regelgeving beëindigt. Zolang de toegelaten instelling hieraan geen gehoor geeft verbeurt zij een dwangsom. Dit laat onverlet de verplichtingen die de toegelaten instelling heeft tegenover haar huurders en de verplichtingen die zij is aangegaan met gemeente(n) in het kader van de prestatieafspraken. Tevens kunnen toegelaten instellingen dwangsommen niet afwentelen op hun huurders, omdat het algemene huurbeleid (huurverhoging op inflatieniveau) dit niet mogelijk maakt.

15 Naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering de opvatting deelt dat invoering van het voorliggende wetsvoorstel halverwege het jaar extra belastend is voor toegelaten instellingen en derhalve invoering per 1 januari de voorkeur heeft. De leden van de SGP-fractie waren gelet op de aanzienlijke administratieve lasten die met dit wetsvoorstel gepaard gaan van mening dat inwerkingtreding slechts per 1 januari wenselijk is.

De regering deelt de opvatting dat inwerkingtreding op 1 januari wenselijk is. De regering gaat er ook vanuit dat – afhankelijk van de parlementaire besluitvorming – invoering van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2013 mogelijk is.

15.1 De overgang van het CFV naar de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de taakuitbreiding

De leden van de VVD-fractie constateerden dat het CFV wordt omgevormd tot de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Zij vroegen waarom er gekozen is voor de naam "Nederlandse" autoriteit, nu wordt voorgesteld de taak van deze autoriteit te beperken tot het financiële toezicht en daarbij niet het volkshuisvestelijke toezicht te betrekken.

Met de leden van de VVD-fractie is de regering van mening dat het wenselijk is de taak van de autoriteit – financieel toezicht – tot uitdrukking te laten komen in de naam van de autoriteit. De regering stelt voor uit te gaan van de naam: Financiële Autoriteit woningcorporaties. Hoewel het wetsvoorstel spreekt van toegelaten instellingen acht de regering het wenselijk in de naamgeving van de autoriteit aan te sluiten bij de term woningcorporaties, omdat dit een gangbaar begrip is in de maatschappij.

15.2 Gevolgen van het wetsvoorstel voor toegelaten instellingen

De vragen van de PVV-fractie onder dit kopje zijn beantwoord in paragraaf 8.3.

16 Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de effecten van het wetsvoorstel op de administratieve lasten en in hoeverre dit in lijn is met het regeerakkoord. Zij wilden weten in hoeverre er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake is van minder administratieve lasten en waarom bijvoorbeeld een AMvB inzake het jaarverslag nodig is. Deze leden vroegen zich hierbij af of dit niet aan de autoriteit, in overleg met de sector, kan worden overgelaten. Voorts vroegen deze leden op welke punten de Europese regelgeving tot een toename van de administratieve lasten voor de toegelaten instellingen leidt. Ook de leden van de PvdA-fractie maken zich grote zorgen over de extra administratieve lasten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Zij vroegen of het mogelijk is om minder regels te stellen in AMvB's en in plaats daarvan eenvoudige regels op te nemen in het wetsvoorstel met minder lasten.

Het wetsvoorstel leidt tot een stijging van de administratieve lasten. De regering is ervan doordrongen dat dit niet in lijn is met het regeerakkoord, waarin sprake is van afspraken over een verlaging van administratieve lasten. Echter, al enkele jaren heeft uw Kamer verzocht om een versterking van het interne en externe toezicht op toegelaten instellingen. En ook de doorvoering van de Europese mededingingsregels is onvermijdelijk. Een stijging van administratieve lasten is daardoor niet te voorkomen. De verhoging van de administratieve lasten wordt vooral veroorzaakt door de eisen uit de Europese regelgeving. Het betreft hier 80% van de structurele stijging van de administratieve lasten en 90% van de eenmalige administratieve last. Zoals overigens aangegeven in paragraaf 8.3 bij het onderwerp administratieve lasten van de administratieve scheiding, zal de scheiding in een DAEB-tak en een niet-DAEB-tak en het op gelijke voet moeten concurreren met de commerciële sector leiden tot aanzienlijk hogere bedrijfsopbrengsten in de niet-DAEB-tak, die de lasten van deze scheiding ruimschoots zullen overschrijden.

De AMvB respectievelijk regeling met betrekking tot het jaarverslag zijn nodig om daarmee de volgende informatievoorziening te verzekeren:

- o De informatievoorziening voor de gemeenten ten behoeve van het overleg over de volkshuisvestingsvoornemens van de toegelaten instellingen in de gemeente (de bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid);
- o De financiële informatievoorziening en informatievoorziening over de uitvoering van de staatssteunregels ten behoeve van het toezicht door de autoriteit;
- o De volkshuisvestelijke informatievoorziening voor het toezicht door de minister van BZK;
- o De volkshuisvestelijke informatievoorziening ten behoeve van de rapportages aan de Tweede Kamer over de prestaties en de voornemens.

Gezien deze verschillende doelstellingen van verschillende partijen is het niet logisch om de inhoud van het jaarverslag over te laten aan overleg tussen de autoriteit en de sector. Ook is er geen garantie dat beide partijen tot overeenstemming zouden komen over de inhoud en dit tot lagere administratieve lasten zou leiden, omdat de belangen van beide partijen sterk uiteenlopen.

Daarnaast merkt de regering nog op dat beleidsregels van de autoriteit ook gerekend worden tot de administratieve lasten. De regering neemt deze suggestie van de leden van de VVD-fractie dan ook niet over.

Zoals al aangegeven in paragraaf 8.3, zal bij de verdere uitwerking van de AMvB en de regelgeving rond de verantwoording (jaarverslaglegging en volkshuisvestingsverslag) in overleg met de autoriteit en de sector gekeken worden hoe de administratieve lastenstijging als gevolg van de administratieve scheiding en het toezicht op de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak zo beperkt mogelijk gehouden kan worden. Een aanzienlijke eenmalige administratieve last, als gevolg van de benodigde wijzigingen in administraties en verantwoordingen, zal echter niet te voorkomen zijn.

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het aantal AMvB's wordt verwezen naar paragraaf 2.

17 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 21

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de waarneming klopt dat de toelichting op artikel 21, tweede lid abusievelijk verkeerd is aangepast. Zo nee, hoe moet het nader rapport in combinatie met de toelichting op artikel 21 dan worden gelezen? Kunnen, zo vroegen deze leden, DAEB- en niet-DAEB-activiteiten al dan niet tijdelijk gezamenlijk in een verbinding worden ondergebracht?

De waarneming van de ChristenUnie-fractie klopt niet dat de toelichting op artikel 21, tweede lid, abusievelijk verkeerd zou zijn aangepast, toen besloten werd dat het artikelonderdeel in het wetsvoorstel, waarin expliciet geregeld werd dat een toegelaten instelling geen verbindingen mag aangaan als zij niet over de voor haar werkzaamheden noodzakelijke middelen beschikt, verviel (omdat dit artikellid volgens de regering overbodig was). In de toelichting op artikel 21, tweede lid, is de betrokken tekst wel blijven staan, omdat de regering van mening is dat het niet in het belang van de volkshuisvesting is dat een toegelaten instelling geld investeert in een verbinding (en daarmee financiële middelen buiten het directe toezicht van de autoriteit en minister brengt), als zij al niet over voldoende middelen beschikt om de werkzaamheden in haar eigen organisatie adequaat uit te voeren.

Ten aanzien van de tweede vraag is er voorshands één geval voorzien waarin het tijdelijk onderbrengen van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten in een verbinding toelaatbaar is. In geval van een wijkontwikkelingstraject mogen onroerende zaken in de DAEB-tak van een toegelaten instelling, die in het kader van die wijkontwikkeling gesloopt of gerenoveerd zullen worden, tijdelijk, dat wil zeggen voor een termijn van maximaal 8 jaar, worden ondergebracht in een zogenoemde wijkontwikkelingsmaatschappij. Dit om samen met andere partners van de toegelaten instelling het betrokken gebied vanuit één werkorganisatie te kunnen herontwikkelen.

Artikel 25

De leden van de VVD-fractie merkten op dat een bestuurder van een toegelaten instelling geen bestuurder mag zijn van een rechtspersoon of vennootschap met welke de toegelaten instelling in enigerlei vorm banden heeft en dat daarop in het wetsvoorstel één uitzondering is, namelijk in het geval waarbij een bestuurder van de toegelaten instelling bestuurder wordt van een andere instelling met een maatschappelijke oriëntatie. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering of het, gelet op het voorkomen van belangenverstremming, niet beter zou zijn om dit niet meer mogelijk te maken. Zij vroegen de regering een nadere motivering van dit voorstel.

Met betrekking tot dit onderwerp vroegen de leden van de CDA-fractie de regering hoeveel toegelaten instellingen een personele unie met een zorginstelling op het niveau van bestuur en raad van toezicht kennen en of de regering bereid zou zijn om voor deze toegelaten instellingen naast de bestuurlijke personele unie de personele unie op het niveau van de raad van toezicht te blijven toestaan.

Hoofregel is dat een bestuurder van een toegelaten instelling geen bestuurder mag zijn van een rechtspersoon of vennootschap met welke de toegelaten instelling in enigerlei vorm banden heeft. De voornaamste reden van deze bepaling is om elk risico van belangenverstremming uit te sluiten en te voorkomen dat de toegelaten instelling aansprakelijk zou worden voor het totaal van de schulden in die rechtspersoon of vennootschap, met als risico een ongecontroleerde weglek van maatschappelijk bestemd vermogen.

De enige uitzondering die de regering hierop maakt, betreft – in lijn met het Regeerakkoord – de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties.

De samenwerking tussen toegelaten instellingen en bijvoorbeeld welzijns- en zorgorganisaties is een uitstekend middel om tot betere maatschappelijke prestaties te komen. Sommige toegelaten instellingen willen echter één of meer stappen verder gaan in hun relatie met andere maatschappelijke organisaties. Dat roept de vraag op welke risico's kunnen ontstaan in relatie tot het primaire beginsel dat toegelaten instellingen slechts handelen in het belang van de volkshuisvesting en daarvoor hun maatschappelijk bestemde vermogen inzetten. Personele unies tussen toegelaten instellingen en andere maatschappelijke organisaties kunnen een nuttige functie vervullen, omdat organisaties daardoor hun beleid nauwgezet op elkaar kunnen afstemmen. De regering wil daarom dergelijke personele unies op het niveau van het bestuur van de toegelaten instelling toestaan. Blijvende gerichtheid van de toegelaten instelling op de volkshuisvesting en de inzet van de beschikbare middelen voor dat doel is echter van belang. Daarom stelt de regering de eis dat in dergelijke gevallen binnen de raad van toezicht van de toegelaten instelling geen der leden op de een of andere wijze een verbintenis heeft met de maatschappelijke organisatie waarmee een personele unie is aangegaan op bestuursniveau. Het wetsvoorstel op dit punt betreft voortzetting van staand beleid.

Op dit moment heeft de regering geen informatie beschikbaar over bij hoeveel toegelaten instellingen er sprake is van een personele unie met een zorginstelling. Wel is een aantal specifieke gevallen bekend, maar een totaalbeeld is niet beschikbaar.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering bereid zou zijn om een personele unie op zowel het niveau van de raad van bestuur als op het niveau van de raad van commissarissen te *blijven* toestaan gaat uit van de veronderstelling dat een dergelijke personele unie op dit moment wel wenselijk zou zijn. Dit is evenwel niet zo en de regering voelt er niet voor om dit toe te staan na inwerkingtreding van de wetwijziging.

Thans behoeft niet elke personele unie aan de minister van BZK te worden voorgelegd. Dat is slechts het geval als het aangaan van de personele unie leidt tot wijziging van de statuten. Een wijziging van de statuten van een toegelaten instelling moet in alle gevallen ter goedkeuring aan de minister van BZK worden voorgelegd. Dit zal de eis blijven. Daar waar geen sprake is van wijziging van de statuten moeten de toegelaten instellingen achteraf via het jaarverslag melden of bij het aangaan van de personele unie wordt voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarde. Dit zal in de regelgeving worden vastgelegd.

Verdergaande stappen dan een personele unie onder de voorwaarden zoals hiervoor aangegeven acht de regering niet in het belang van de volkshuisvesting. Dat betekent dat de minister van BZK bestuurlijke of juridische fusies niet zal toestaan.

Niet alleen valt niet in te zien waarom dergelijke constructies de volkshuisvesting of andere maatschappelijke sectoren nog beter zouden kunnen dienen, ook worden de risico's dat de voor de volkshuisvesting bestemde financiële middelen toevloeien naar andere doelen nodeloos vergroot.

Artikelen 26, 30 en 31

De leden van de SGP-fractie vroegen of er een bewuste keuze ten grondslag ligt aan de bepaling dat de raad van toezicht zich moet richten naar het maatschappelijk belang dat los zou staan van het belang van de instelling. Zij vroegen de regering om, indien dat niet het geval is, nog eens kritisch naar afwijkingen ten opzichte van de regeling in het Burgerlijk Wetboek te kijken.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het tot de taak van de commissarissen behoort zich te richten naar het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. Moet de aandacht van de commissarissen niet gericht zijn op het belang van de toegelaten instelling, zo vroegen deze leden.

De regering heeft er bewust voor gekozen om de raad van toezicht de opdracht te geven zich bij de vervulling van zijn taak mede te richten naar het te behartigen maatschappelijke belang en, meer in het algemeen, zich te richten naar dezelfde belangen als naar welke de toegelaten instelling als zodanig zich in haar functioneren op heeft te richten.

In artikel 19 is geregeld dat toegelaten instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam mogen zijn, waarbij in artikel 45 de toegestane activiteiten zijn vastgelegd, die ook in de statuten moeten worden opgenomen. Wat in de statuten is vastgelegd is het belang van de toegelaten instelling.

Daarnaast is in het wetsvoorstel een aantal taakopdrachten aan de toegelaten instelling vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, of het invulling geven aan het gestelde in artikel 42, tweede en derde lid, waarmee de collegiale solidariteit geregeld is.

Het bestuur van een toegelaten instelling zou daarbij kunnen vinden dat wat in het wetsvoorstel aan taakopdrachten staat niet in het belang van de toegelaten instelling is, en daar derhalve geen invulling aan willen geven. Dit zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn ten aanzien van het invulling geven aan het gestelde in artikel 42, tweede en derde lid, waarmee de collegiale solidariteit is geregeld (zoals ook aan de orde was bij de bezwaar- en beroepschriften tegen de Vogelaarheffing). Maar ook zou het in redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid zeer eng ingevuld kunnen worden door de toegelaten instelling bij haar definiëring van het belang van de toegelaten instelling (bijvoorbeeld het alleen willen investeren in sociale-huurwoningen).

Het maatschappelijke belang, waartoe ook het in redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en de collegiale solidariteit behoren, kan derhalve afwijken van een door de toegelaten instelling ingevuld belang van de toegelaten instelling.

In het wetsvoorstel is daarom vastgelegd dat de raad van toezicht zich niet alleen dient te richten naar het belang van de toegelaten instelling, maar dat hij zich ook moet richten op het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. Een dergelijke opdracht voor de raad van toezicht kan er ook toe leiden dat op het terrein van voldoen aan het bredere maatschappelijke belang door de toegelaten instelling de minister van BZK minder vaak hoeft te interveniëren.

Artikel 26

De leden van de VVD-fractie wilden weten aan welk drempelbedrag de regering denkt bij het voorleggen van investeringsbeslissingen en verkoopbeslissingen aan de raad van toezicht.

De regering denkt aan een drempelbedrag van € 10 miljoen voor zowel investeringsbeslissingen als verkoopbeslissingen. Indien het bijvoorbeeld om woningen gaat, zou het gaan om projecten van een omvang van circa 40 of 50 woningen of groter. Dit laat overigens onverlet dat de raad van toezicht zelf een lager bedrag kan vaststellen, bijvoorbeeld in geval van kleine toegelaten instellingen.

Artikel 28

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de bedoeling is van lid 2 van het voorgestelde artikel 28, ingevolge welk lid de statuten moeten voorzien in een regeling voor geschillen omtrent besluiten van of instemming met besluiten door het bestuur, de raad van toezicht en de algemene ledenvergadering. In hoeverre heeft deze bepaling gevolgen voor de bevoegdheden van de organen binnen de toegelaten instelling, zo vroegen deze leden.

Naar aanleiding van deze vraag heeft de regering nog eens onderzocht of een dergelijke verplichting bij wet zou moeten worden opgelegd (de verplichting maakt wel deel uit van het wetsvoorstel MO), of dat het meer in de rede ligt om het regelen van dit onderwerp over te laten

aan de sector zelf. Ook is gekeken waarop de geschillenregeling in het Burgerlijk Wetboek over BV's en NV's betrekking heeft. Dan blijkt dat die geschillenregeling vooral betrekking heeft op geschillen tussen belanghouders (aandeelhouders). Gezien het feit dat de belanghebbendenvertegenwoordiging (vergelijkbaar met aandeelhouders) geen onderdeel meer is van het wetsvoorstel, komt de regering tot de conclusie dat het bij wet regelen van een geschillenregeling minder voor de hand ligt. In de nota van wijziging is opgenomen dat dit artikelonderdeel is vervallen. Het staat partijen overigens vrij zelf in een geschillenregeling te voorzien.

Artikelen 33-34

De leden van de VVD-fractie merkten op dat het ontslag van de hele raad van toezicht gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering van de toegelaten instelling, omdat bepaalde bestuursbesluiten niet meer kunnen worden goedgekeurd. Deze leden vroegen hoe wordt voorzien in de opvolging en waarom hier in het wetsvoorstel niet in is voorzien. De leden van de PVV-fractie vroegen zich eveneens af hoe wordt voorzien in het vervangen van de raad van toezicht, wanneer die door de Minister van BZK wordt ontslagen.

Het voorgestelde artikel 30, tiende lid (na de nota van wijziging het negende lid), bepaalt dat de statuten voorschriften bevatten omtrent de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van de commissarissen, voorlopig in de raad van toezicht wordt voorzien.

Die statutaire regeling is daarmee ook van toepassing in de situatie dat alle commissarissen worden ontslagen. Het wetsvoorstel bepaalt niet hoe de vervangingsregeling in de statuten moet worden vormgegeven, dit wordt aan de toegelaten instelling zelf overgelaten. Om inzicht te krijgen in hoe toegelaten instellingen dit geregeld hebben, is onderzoek van de statuten nodig.

Na die overbruggingsperiode geldt de reguliere procedure voor de benoeming van een commissaris of de raad van toezicht. Deze worden ingevolge artikel 30, zesde (na de nota van wijziging tweede) lid, benoemd door de raad van toezicht. Dat betekent dat de voorlopige raad van toezicht die tijdelijk een ontslagen raad van toezicht vervangt, voorziet in zijn eigen opvolging door een definitieve nieuwe raad van toezicht.

Artikel 35

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of in artikel 35, eerste lid, "toegelaten instelling" conform de artikelsgewijze toelichting, niet moet worden gelezen als c.q. gewijzigd in "het bestuur".

Via de nota van wijziging is in artikel 35, eerste lid, neergelegd dat het bestuur van de toegelaten instelling de jaarrekening opstelt.

Artikel 37

De leden van de CDA- en de ChristenUnie-fractie merkten op dat in het wetsvoorstel de bevoegdheid van de raad van toezicht tot het verlenen van onderzoek van de jaarrekening, het jaarverslag etc. is verwoord. Deze leden vroegen of abusievelijk de bepaling ontbreekt dat de raad van toezicht een dergelijke plicht heeft. De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat een dergelijke plicht in artikel 393, tweede lid van Boek 2 van Burgerlijk Wetboek staat, maar dit artikel is in artikel 35 van het wetsvoorstel uitgezonderd van toepasselijkheid op toegelaten instellingen.

Artikel 393 lid 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek legt aan de rechtspersoon de plicht op om een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening te verlenen aan een accountant of accountantsorganisatie. Lid 2 van dat artikel bepaalt welke organen van de rechtspersoon daartoe bevoegd zijn. Het artikel legt de verplichting tot onderzoek dus op aan de rechtspersoon, niet aan een orgaan van de rechtspersoon.

Er is geen reden om dat in de Woningwet ten aanzien van toegelaten instellingen anders te doen. Genoemd artikel van het Burgerlijk Wetboek is echter inderdaad buiten toepassing verklaard, wat betekent dat artikel 37 van de Woningwet in die onderzoeksplicht moet voorzien. Dat was niet het geval, en is via de nota van wijziging rechtgezet.

Artikel 41

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af, indien de toegelaten instelling geen toestemming krijgt om in een andere gemeente actief te worden, of via een fusie met een toegelaten instelling in die andere gemeente alsnog het beoogde doel kan worden bereikt. Zij vroegen zich daarbij af wanneer er sprake is van lokaal draagvlak voor een fusie van toegelaten instellingen.

Indien de werkgebieduitbreiding geweigerd is op basis van een gemeentelijk advies, zal in de regel, indien de toegelaten instelling vervolgens de gewenste uitbreiding wil bewerkstelligen via een fusie, deze fusie niet worden toegestaan. Immers, bij een fusie dient de toegelaten instelling de gemeente waar zij haar vestigingsplaats heeft en de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam wenst te worden om hun zienswijze over de voorgenomen fusie te vragen. De regering gaat er daarbij van uit, dat de betrokken gemeente hetzelfde advies blijft geven. De toegelaten instelling zal bij het verzoek van een fusie een overzicht moeten geven van de organisatorische en bestuurlijke structuur van de gefuseerde toegelaten instelling. Tevens zullen de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties hun zienswijze kunnen geven op de fusie. Daaruit moet blijken, dat er een lokaal aanspreekpunt zal bestaan in die gemeenten waar de gefuseerde toegelaten instelling 100 of meer wooneenheden in bezit heeft, en dat er bij gemeenten en huurdersorganisaties voldoende fiducia is dat dit ook goed zal gaan werken.

Artikel 42

De leden van de VVD-fractie vroegen wat "naar redelijkheid" bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke woonbeleid inhoudt. Zij vroegen of en zo ja hoe het meetbaar te maken is en waar het primaat ligt als het gaat om de volkshuisvesting, bij de gemeente of de toegelaten instelling. Ook de leden van de PVV-fractie vroegen naar de invulling van het begrip "naar redelijkheid". Zij vroegen tevens wie beoordeelt of hier sprake van is. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gehouwenheid om actief te zijn op het terrein van de leefbaarheid, dit in relatie tot menskracht en financiële middelen.

Met naar "redelijkheid" bijdragen doelt de regering op drie elementen.

Het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente betreft activiteiten op meerdere terreinen en van meerdere partijen, die met elkaar samenhangen en afhankelijk van elkaar zijn. Zo is het voor een effectieve wijkenaanpak niet alleen noodzakelijk dat de toegelaten instelling haar taken goed oppakt, maar is ook de inzet van de gemeente en andere maatschappelijke partners, die veelal subsidies van de gemeente ontvangen, cruciaal om aldaar de leefbaarheid te verbeteren. Bij nieuwbouwwijken is het van belang dat er een adequate wijkinfrastructuur gerealiseerd wordt. Met het eerste element van "naar redelijkheid" wordt bedoeld op het feit dat ook de gemeente en andere maatschappelijke partners hun aandeel moeten nemen. De gemeente kan de last niet alleen bij de toegelaten instelling leggen of verwachten dat de toegelaten instelling haar deel van de opgave doet en de rest blijft liggen, waardoor de effectiviteit van de inzet van de toegelaten instelling beperkt is.

Het tweede element van "naar redelijkheid" betreft de financiële polsstok van de toegelaten instelling. Dit tweede element is door de autoriteit meetbaar te maken, ook in relatie tot andere gemeenten waar de toegelaten instelling werkzaam is. Ten aanzien van de bijdragen die gemeenten en andere partners kunnen leveren ligt het meetbaar maken moeilijker. Wel kan vastgesteld worden ten aanzien van welke zaken in een gemeentelijk plan een gemeente of andere partijen financiële middelen ter beschikking hebben gekregen en of zij deze in redelijkheid voor de betrokken opgave inzetten, en in welke mate de gemeente vervolgens nog vrij inzetbare middelen

ter beschikking stelt voor die opgave.

Het derde element betreft de mate waarin partijen baat zullen hebben van hun inspanningen. Indien de baat voor de toegelaten instelling hoog is als gevolg van de gezamenlijke inzet van partijen (bijvoorbeeld waardeinstijging van het bezit, verbetering van exploitatieresultaten) kan in redelijkheid een hogere bijdrage gevraagd worden dan wanneer dit veel minder het geval zou zijn, en baten meer bij de andere partijen zouden neerslaan. Via lichte varianten van maatschappelijke kosten-baten analyses is dit inzichtelijk te maken.

Het primaat van het opstellen van een woonvisie of wijkactieplan ligt bij de gemeente en wat betreft het vaststellen bij de gemeenteraad. Maar uitgangspunt voor de regering is dat het opstellen van dergelijke plannen niet kan zonder nauwe betrokkenheid van de toegelaten instellingen in de gemeente, ontwikkelaars met grondposities, andere maatschappelijke organisaties actief in wijken, ondernemers actief in wijken en de burgers (huurders en eigenwoningbezitters).

Wat betreft de vraag wie beoordeelt of er sprake is van "naar redelijkheid" is dit een oordeel dat in eerste instantie door de gemeente en toegelaten instellingen werkzaam in een gemeente gezamenlijk bepaald moet worden. Indien er een geschil over ontstaat, kan de gemeente of toegelaten instelling de minister vragen om het geschil te beslechten (artikel 61c, tweede lid). Op dat moment beoordeelt de minister van BZK of er sprake is van een "naar redelijkheid" bijdragen.

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het beschikbaar stellen van middelen voor andere toegelaten instellingen wordt verwezen naar paragraaf 13.5.

Artikel 43

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden een aantal vragen over het overzicht van voorgenomen werkzaamheden, het inzichtelijk zijn van het overzicht voor een gemeente, de tijdsspanne van het overzicht en de hardheid van de juridische verplichting ter zake, dit naar aanleiding van opmerkingen van de G32.

Allereerst merkt de regering op dat bij AMvB nadere voorschriften gegeven kunnen worden omtrent het overzicht. Daarin zal invulling gegeven worden aan de insteek van de tekst van het eerste lid van dit artikel, namelijk dat een individuele gemeente uit dit overzicht voor haar gemeente kan afleiden welke werkzaamheden zijn voorzien en welke bijdrage daarmee beoogd is aan het volkshuisvestingsbeleid in die gemeente. Het leveren van het overzicht en het voeren van het gesprek (indien de gemeente daar prijs op stelt) is op basis van de artikelen 43 en 44 een harde juridische verplichting voor de toegelaten instelling. In het tweede lid van artikel 43 is geregeld dat het overzicht betrekking heeft op de eerstvolgende 5 kalenderjaren. Via de artikelen 43 en 44 is derhalve volledig voldaan aan de wensen van de G32.

Verder vroegen deze leden om in het wetsvoorstel op te nemen dat gemeenten nadere informatie over de toegelaten instelling kunnen opvragen bij de autoriteit, zodat het maken van goede en realistische prestatieafspraken geborgd is.

De regering wijst op het gestelde in de memorie van toelichting (paragraaf 6.2): *"Gemeenten kunnen als achtergrondinformatie voor dit overleg (over het overzicht van voorgenomen werkzaamheden) ook gebruik maken van het oordeel dat de autoriteit jaarlijks over de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling publiceert. Daarmee krijgt de gemeente inzicht in de investeringsruimte bij de toegelaten instelling"*. Het geven van een recht aan de gemeente om nadere informatie bij de autoriteit op te vragen is naar het oordeel van de regering in dit licht niet nodig.

Artikel 45

De leden van de VVD-fractie vroegen ten aanzien van het begrip aanhorigheden of deze niet per definitie bij een bepaalde woongegelegenheid behoren, dit in afwijking van de gebezigde formulering in artikel 45 onder a. Zij vroegen of het door deze ruimere definiëring mogelijk wordt voor toegelaten instellingen om parkeergarages te bouwen, die voor een breder publiek dan de bewoners toegankelijk zijn. Zo ja, of dat niet een taak van de gemeenten zou zijn.

De regering wil met het hier genoemde ruimere begrip van aanhorigheden aansluiten bij hetgeen door de EC in haar besluit van 15 december 2009 aan toegelaten instellingen aan investeringen in infrastructuur en de openbare ruimte is toegestaan om als DAEB uit te voeren. Via deze definiëring is het toegelaten instellingen toegestaan om met staatssteun in infrastructuur te investeren die bedoeld is ter directe ontsluiting van woningen of die anderszins direct gerelateerd is aan die woningen. Zo kunnen toegelaten instellingen met staatssteun investeren in gemeenschappelijk groen tussen hun flatgebouwen, in paden en kleine straten die bedoeld zijn ter directe ontsluiting van woningen (bijvoorbeeld ook hofjes tussen woningen), maar ook in separate garageboxen of parkeervoorzieningen voor die woningen.

Parkeergarages die voor een breder publiek toegankelijk zijn dan voor bewoners vallen hier niet onder. Deze worden beschouwd als separaat commercieel vastgoed. Echter delen van zo'n parkeergarage, die specifiek gereserveerd zijn voor bewoners van woningen van de toegelaten instellingen, kunnen er wel onder vallen. Indien zo'n breder gerichte parkeergarage een functie voor de wijk heeft en de € 10 miljoen aan investering niet te boven gaat (zijnde het bedrag dat bij AMvB als maximale investeringsgrens voor investeringen in commercieel vastgoed zal worden vastgesteld), mogen toegelaten instellingen dergelijk commercieel vastgoed in de niet-DAEB-tak zonder staatssteun in concurrentie met de markt realiseren.

Overigens is het investeren in parkeergarages geen taak van gemeenten. Vaak worden parkeergarages commercieel ontwikkeld door commerciële investeerders. Alleen de vaststelling van een bestemmingsplan en het afgeven van omgevingsvergunningen ter zake zijn vastgelegde taken van gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vroegen of een basisschool ook niet het wijkniveau te boven kan gaan. Als dat zo is, dan is zo'n school geen taak van de toegelaten instelling, aldus deze leden. Zij vroegen hoe wordt bepaald of er sprake is van het "uitstijgen boven het wijkniveau".

De regering merkt allereerst op dat het niet vaak zal voorkomen dat een basisschool meerdere wijken tegelijk bedient (een schoolvereniging of stichting kan overigens meerdere basisscholen hebben, die in meerdere wijken liggen). Een basisschool wordt meestal opgericht om - een deel van - een wijk te bedienen. Dat wil overigens niet zeggen dat niet ook een beperkt deel van de leerlingen vanuit een net aanpalende wijk kan komen. Bij de beoordeling of maatschappelijk vastgoed op een wijk gericht is, dient een toegelaten instelling te beoordelen welke bewoners de gebruiker van het gebouw denkt te gaan bedienen. Indien het gebouw dan overwegend gebruikt gaat worden door bewoners van één wijk, is zo'n maatschappelijke voorziening te beschouwen als bedoeld voor de wijk. Ook maatschappelijk vastgoed dat bijvoorbeeld op de grens van twee wijken ligt, en een uitsnijding van beide wijken bedient (dus niet het totaal van die twee wijken), zal beschouwd kunnen worden als niet-wijkoverstijgend.

De leden van de VVD-fractie vroegen of speelvoorzieningen, openbaar groen, trottoirs en verlichting niet veeleer tot de taak van de gemeenten behoren, in plaats van tot de leefbaarheidstaak van de toegelaten instelling. Zij wilden weten wat redelijkerwijs tot de taak van de toegelaten instelling behoort.

De regering merkt op dat het niet ongebruikelijk is dat infrastructurele en openbare ruimtevoorzieningen betaald worden door de (toekomstige) eigenaren van de grond. Zo wordt in de nieuwe uitleg het overgrote deel van de infrastructurele en openbare ruimte-voorzieningen

betaald door de kopers van de grond in zo'n wijk, en worden ze ook regelmatig in regie door de ontwikkelaars van de wijk uitgevoerd. Ook bij grootschalige herstructureringen leveren projectontwikkelaars financiële bijdragen aan dergelijke voorzieningen, en kunnen gemeenten baatbelastingen opleggen bij herstructureringen die het normale of groot onderhoud te boven gaan. Het bijdragen van toegelaten instellingen aan of het door hen uitvoeren van die activiteiten is dan ook niet onredelijk, ook gezien het feit dat de toegelaten instelling een aanzienlijk voordeel hierbij heeft (door toename van de waarde van het bezit, minder beheerslasten en dergelijke). De wijkenaanpak is hier een voorbeeld van. Via een gezamenlijke krachtsinspanning van gemeente, toegelaten instelling, andere maatschappelijke instellingen, ondernemers en burgers, die het normaal vereiste inspanningsniveau (ook van de gemeente) te boven gaat, probeert men de leefbaarheid (fysiek, sociaal en economisch) in een wijk te verbeteren. Van toegelaten instellingen, die maatschappelijke instellingen zijn met juist als doel het zorgdragen voor het goed kunnen wonen in wijken, is dan een extra bijdrage op dit terrein niet onredelijk. Maar ook in niet-aandachtswijken is het aan de gemeente om te bepalen welk niveau van voorzieningen in een wijk zij noodzakelijk acht. Dit kan een zeer sober niveau zijn. Bewoners of eigenaren van onroerend goed in een wijk kunnen echter van mening zijn dat zij een hoger niveau gewenst vinden, om een wijk meer leefbaar te maken. Ook dan kunnen toegelaten instellingen een bijdrage hieraan leveren. De regering wil het de toegelaten instellingen in ieder geval niet verbieden om zo'n keuze te maken, net zo goed als andere maatschappelijke, commerciële partijen of burgers zo'n keuze kunnen maken. De regering heeft juist als kernboodschap dat zij ter zake meer inzet van particuliere partijen en burgers verwacht en dat minder geleund dient te worden op de overheid.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie wordt verwezen naar het antwoord op hun vergelijkbare vraag in paragraaf 6.1.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het mogelijk is dat toegelaten instellingen over vastgoed beschikken of in aanbouw hebben of contractuele verplichtingen ter zake zijn aangegaan die straks niet meer tot het gebied van de volkshuisvesting worden gerekend. Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan, vroegen deze leden. Zij vroegen voorts of de regering bereid is dit te gedogen of dat er een voldoende ruime overgangstermijn komt.

De in het wetsvoorstel opgenomen omschrijving van het werkterrein komt grosso modo overeen met het reeds bestaande werkterrein en de toezichtsinvulling die daaraan door de minister van BZK wordt gegeven. Het is echter in enkele incidentele gevallen zeker mogelijk dat door de inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel er situaties ontstaan die met de daardoor gewijzigde Woningwet in strijd zijn. Het gaat dan veelal om situaties uit het verdere verleden. In artikel II van het wetsvoorstel zijn overgangsbepalingen opgenomen, die voorzien in de termijnen waarbinnen die situaties dienen te worden opgeheven (zie ook paragraaf 9.1 van deze nota).

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan bevestigen dat niet bedoeld is dat inzake maatschappelijk vastgoed iets anders wordt geregeld dan in de nu vigerende tijdelijke regeling. Moet dan niet in de toelichting bij artikel 45, tweede lid "hun woongelegenheden" worden gelezen als "woongelegenheden van toegelaten instellingen"?

De regering bevestigt dat inzake maatschappelijk vastgoed niet iets anders geregeld wordt dan wat nu in de tijdelijke regeling staat. Het woordje "hun" in de tekst van de toelichting kan verkeerd gelezen worden. Hier dient gelezen te worden "woongelegenheden van toegelaten instellingen" zoals de betrokken leden al vermoedden. Via de nota van wijziging is dit rechtgezet.

Dezelfde leden vroegen of hun constatering juist is dat toegelaten instellingen geen maatschappelijk onroerend goed kunnen realiseren in dorpskernen, waar geen enkele toegelaten

instelling woningbezit heeft. Zij vroeg of dit mogelijk niet een onbedoeld effect is, gezien het belang van het leefbaar houden van het platteland.

Het is juist dat toegelaten instellingen geen maatschappelijk of commercieel vastgoed kunnen realiseren in dorpskernen, waar geen enkele toegelaten instelling woningbezit heeft. Naar de mening van de regering hebben toegelaten instellingen geen taak in gebieden waar toegelaten instellingen geen woningbezit hebben. Er is derhalve geen sprake van een onbedoeld effect. Overigens is de regering van mening dat voor de leefbaarheid van dorpskernen ook een aanbod van sociale-huurwoningen van belang is, zeker gezien het feit dat er in dergelijke dorpen vaak sprake is van vergrijzing en lagere inkomens onder de nog aanwezige bevolking. Een aanbod aan leeftijdbestendige sociale-huurwoningen in dergelijke dorpskernen is derhalve van groot belang voor deze dorpskernen, en toegelaten instellingen kunnen dan ook investeren in de leefbaarheid in die dorpskernen.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de regering in de toelichting enkel refereert aan een onderhoudsafdeling. Is het mogelijk ook door middel van andere juridische constructies in onderhoud te voorzien, zo vroegen zij.

Het staat toegelaten instellingen vrij om op andere wijzen te voorzien in het onderhoud van hun woningen, bijvoorbeeld via verbindingen of via opdrachten aan particuliere onderhoudsbedrijven of via inhuur van ZZP-ers. Het wetsvoorstel legt ter zake geen beperkingen op aan toegelaten instellingen.

Artikel 49

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de toepasselijkheid van de € 40 miljoen grens in de Mededingingswet wordt verwezen naar paragraaf 8.3 onder administratieve lasten van de administratieve scheiding.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden over de eigenstandige keuze ten aanzien van de vermogensscheiding wordt verwezen naar paragraaf 8.3 onder overwegingen voor een vermogensscheiding.

Artikel 50

De leden van de VVD-fractie vroegen of dit artikel doelt op de 10% regeling in het kader van de staatssteunregeling.

De regering beantwoordt deze vraag ontkennend. Beoogd is om het voor toegelaten instellingen mogelijk te maken een nader te bepalen deel van hun huurwoningen over te hevelen naar de niet-DAEB-tak, en deze dan zonder staatssteun en in gelijke concurrentie met commerciële verhuurders te verhuren aan hogere inkomensgroepen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8 (algemene deel) van deze nota.

Artikel 52

De leden van de CDA-fractie vroegen of de investeringsbeperking door maximering van een bij AMvB vastgesteld percentage van het eigen vermogen tot gevolg kan hebben dat toegelaten instellingen hun deelnemingen moeten reduceren louter en alleen vanwege de jaarlijkse herwaardering van vastgoed. Zij informeerden hoe dit zal worden opgelost.

De regering merkt allereerst op dat herwaarderingen van onroerend goed niet leiden tot grote schommelingen in de waarde daarvan en derhalve ook niet tot grote schommelingen in het eigen vermogen. Dit artikellid heeft ten doel om te waarborgen dat de uitvoering van de DAEB-taak altijd voorrang heeft boven de uitvoering van de niet-DAEB-taak in een verbinding en dat de uitvoering

van de DAEB in omvang de hoofdtaak van de toegelaten instelling blijft. Het is zeer wel mogelijk dat, indien de toegelaten instelling financieel minder voorspoedig draait, en het eigen vermogen in de toegelaten instelling daardoor afneemt, en de toegelaten instelling maximaal in haar verbindingen in niet-DAEB-taken heeft geïnvesteerd, zij een deel van haar verbindingen (niet-DAEB-activiteiten) te gelde moet maken om daarmee de DAEB-tak te ondersteunen. Dit is ook logisch gezien de prioriteit die de regering geeft aan de DAEB (het is niet voor niets een door de wetgever aan toegelaten instellingen opgedragen DAEB). De regering is van mening dat bij het doen van vermogensoverdrachten naar deelnemingen van toegelaten instellingen, deze zich rekenschap dienen te geven van dit artikellid, en zij doen er dan ook verstandig aan niet de grenzen op te zoeken van het doen van investeringen in verbindingen. De oplossing om niet in de problemen te komen ligt derhalve bij de toegelaten instelling zelf, door niet de grenzen in de ruimte op te zoeken en bij haar investeringen in deelnemingen rekening te houden met fluctuaties in het eigen vermogen.

Artikel 54

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het wetsartikel inzake de huursomstijging zich verhoudt tot het aangekondigde huurbeleid in het kader van de scheefheidsbestrijding. Zij vroegen of de regering de opvatting deelt dat het tweede lid moet worden uitgebreid met woningen waarvoor een extra huurverhoging kan worden doorberekend in verband met het inkomen van de huurder.

De regering deelt de opvatting van de leden van de CDA-fractie op dit punt. Zoals ook in de brief van 14 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 27 926, nr. 176) aan de Tweede Kamer is aangegeven, is bij de uitwerking van het regeerakkoord beoogd de maximaal 5% extra huurverhoging van de berekening van de maximale huursomstijging uit te zonderen (zoals ook de reeds bestaande uitzonderingen van geliberaliseerde huurovereenkomsten, harmonisatie bij huurdersmutatie en huurverhogingen na woningverbetering). Deze uitwerking is aan de orde bij het wetsvoorstel over de 5% extra huurverhoging, dat onlangs bij uw Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2011/12, 33 129, nr. 2). Via de nota van wijziging is de door de leden van de CDA-fractie geopperde uitbreiding in het wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 57

In dit artikel wordt de autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting aangekondigd. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om inzicht in de (bedrijfs)kosten van deze autoriteit.

In artikel III van het wetsvoorstel is bepaald dat de autoriteit haar eerste begroting binnen drie maanden na inwerkingtreding van artikel I van het wetsvoorstel dient op te stellen of zoveel eerder als de wettelijke termijn van opstelling bepaalt. Op dit moment is een begroting nog niet beschikbaar en bestaat nog geen inzicht in de (bedrijfs)kosten van de autoriteit. Overigens is in artikel 61a bepaald dat de autoriteit al haar kosten, dus ook apparaatskosten, dient te dekken uit de bijdragen die zij van toegelaten instellingen heft en haar andere inkomsten (zoals bijvoorbeeld rente-inkomsten over haar vermogen). Ingevolge de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen behoeft de vaststelling van de begroting van de autoriteit de goedkeuring van de minister van BZK.

Artikel 59

Het voorgestelde artikel 59 gaat over het vaststellen van beleidsregels door de Minister van BZK voor de autoriteit. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om inzicht in de inhoud van die beleidsregels, omdat op basis daarvan de Kamer de minister kan aanspreken op datgene wat de autoriteit doet. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de ministeriële verantwoordelijkheid goed kan worden geregeld door het opstellen van strakke beleidsregels, met als gevolg dat de autoriteit het financiële en volkshuisvestelijke toezicht en het overige toezicht heeft.

Op basis van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de minister van BZK beleidsregels stellen met betrekking tot de taakuitoefening door de autoriteit. Eventuele beleidsregels bepalen uitsluitend de kaders waarbinnen de autoriteit uitvoering geeft aan haar taken. Of het nodig is om gebruik te maken van dit artikel zal afhangen van de feitelijke inrichting van de autoriteit, zoals deze in dit jaar zal worden vormgegeven, alsmede van de definitieve uitwerking van de AMvB en lagere regelgeving in het kader van het wetsvoorstel. De regering heeft er in het wetsvoorstel voor gekozen dat het volkshuisvestelijke en rechtmatigheidstoezicht zal worden uitgeoefend door de minister van BZK, zodat hiermee invulling kan worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid van die minister op het terrein van de volkshuisvesting en het functioneren van toegelaten instellingen. De regering heeft hiervoor gekozen, omdat deze vormen van toezicht niet eenvoudig zijn te normeren dan wel een dergelijke mate van beoordelingsruimte kennen, dat het niet in de rede ligt om dat onafhankelijk te beleggen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit geldt ook voor het toezicht op governance en integriteit.

Artikel 60

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de gevolgen van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn voor de directie en medewerkers van het huidige CFV. Zij wilden weten of er ook een overgangsregeling voor de directie van het CFV komt en zo ja, hoe die eruit ziet.

Met het wetsvoorstel worden – zoals in artikel 57 is aangegeven – de taken van het CFV voortgezet door de Financiële Autoriteit woningcorporaties (zoals uit de nota van wijziging blijkt, stelt de regering deze naam voor in plaats van de Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting, de naam die bij indiening van het wetsvoorstel werd beoogd). Dat betekent dat er voor het personeel van het CFV niet op voorhand verandering optreedt in zijn rechtspositie. Wel zal de minister van BZK een kwartiermaker aanstellen, die gaat zorgdragen voor de inrichting van de nieuwe autoriteit en het invulling geven aan de nieuwe taakuitoefening van de autoriteit, waarbij ook de adviezen van de in te stellen Commissie Kaderstelling en Toezicht betrokken zullen gaan worden. Dit kan gepaard gaan met een organisatorische herinrichting van de autoriteit, met eventueel personele consequenties. Dit zal dan plaatsvinden vanuit de bestaande rechtsposities van betrokkenen met inachtneming van de normale procedures die hiervoor gelden.

Artikel 61c

De leden van de VVD-fractie merkten op dat voorgesteld wordt dat de minister van BZK geen maatregelen tegen een toegelaten instelling treft, als de autoriteit bevoegd is een aanwijzing te geven. De leden van de VVD-fractie vroegen wat er gebeurt als de autoriteit wel bevoegd is, maar geen maatregel treft, zo dat nodig is. Ingevolge het wetsvoorstel heeft de minister het volkshuisvestelijke toezicht en de autoriteit het financiële toezicht. Deze leden wilden weten waar het primaat van het toezicht ligt, bij de minister of de autoriteit.

Het primaat voor het financiële toezicht ligt bij de autoriteit, aan welke deze taak bij wet als zelfstandig bestuursorgaan zal worden opgedragen. De afweging om maatregelen te treffen is voorbehouden aan de autoriteit. Artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen biedt de minister van BZK de mogelijkheid een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen. Daarnaast biedt artikel 23 van die wet die minister de mogelijkheid de noodzakelijke voorzieningen te treffen wanneer een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost.

Afdeling 5 van het voorgestelde hoofdstuk IV van de Woningwet gaat over toezicht en bewind en richt zich op de toegelaten instelling en niet op de gemeenten. Zo kunnen toegelaten instellingen een aanwijzing krijgen om een of meer handelingen te verrichten of na te laten. Maar wat nu, zo

vroegen de leden van de VVD-fractie, als de gemeenten afspraken niet nakomen? Welke bevoegdheden heeft de minister dan wel de autoriteit jegens de gemeenten? Gaarne kregen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ingevolge artikel 61c, tweede lid, behandelt de minister geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen omtrent de bijdragen van de toegelaten instellingen aan het in die gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering dit nader te verduidelijken en aan te geven hoe het een en ander in zijn werk gaat.

Het wetsvoorstel geeft de autoriteit en de minister geen mogelijkheid verplichtingen op te leggen aan gemeenten. Wanneer blijkt dat een gemeente de verplichtingen die ze met toegelaten instellingen is overeengekomen niet nakomt, kan de toegelaten instelling dat voorleggen aan de rechter. Het wetsvoorstel biedt echter de mogelijkheid om geschillen over de bijdrage van toegelaten instellingen aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor te leggen aan de minister van BZK. Wanneer een gemeente haar verplichtingen niet nakomt, leidt dat er in de meeste gevallen toe dat ook de toegelaten instelling haar verplichtingen niet meer nakomt of na kan komen. Wanneer een geschil wordt voorgelegd aan de minister zal een weging plaatsvinden van de inspanningen die door beide partijen zullen worden geleverd. Daarbij zullen ook de financiële (on)mogelijkheden van de toegelaten instelling worden betrokken.

De minister kan een toegelaten instelling een aanwijzing geven om bepaalde maatregelen te nemen. Maar er kan dan gemakkelijk een spanning ontstaan tussen dat wat een toegelaten instelling financieel kan en de wensen van de overheid, zo meenden de leden van de VVD-fractie. Zij vroegen in hoeverre een toegelaten instelling nog beleidsvrijheid heeft, als de toegelaten instelling bijvoorbeeld de aanwijzing krijgt bepaalde investeringsvoornemens te moeten heroverwegen. Deze leden wilden hierbij weten of het primaat hier bij de toegelaten instellingen of bij de gemeenten ligt.

Toegelaten instellingen worden geacht naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. De gemeente zal zich daarbij echter rekenschap moeten geven van de mate waarin de toegelaten instelling financieel aan de gemeentelijke opgave kan voldoen. De autoriteit zal jaarlijks een oordeel geven over de financiële mogelijkheden en beperkingen van de toegelaten instelling. Mocht het – in het ultieme geval dat bemiddeling geen soelaas biedt – tot een aanwijzing aan een toegelaten instelling komen, dan zal rekening gehouden worden met de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling enerzijds en de inspanning die de gemeente levert anderzijds. Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de regering naar paragraaf 7.2 van deze nota.

Artikel 61d

De leden van de VVD-fractie vroegen aan wat voor gevolgen, als bedoeld in het voorgestelde artikel 61d, derde lid, moet worden gedacht bij het niet voldoen aan een aanwijzing.

Die gevolgen zullen bestaan uit het treffen van een zwaardere sanctie dan de aanwijzing. De minister zal dus moeten aangeven tot het treffen van welke sanctie hij zal overgaan in het geval dat de toegelaten instelling niet voldoet aan een aanwijzing. Die zwaardere sancties staan in de artikelen 19, vierde lid (intrekking van de toelating), 61g (aanstellen toezichthouder of opsteller schriftelijk plan), 61h (door rechtbank onder bewind doen stellen) en 105 (opleggen last onder dwangsom).

Artikel 61h

De leden van de VVD-fractie vroegen of het mogelijk blijft om een "externe toezichthouder" te benoemen, zoals de laatste jaren een paar keer is voorgekomen.

Die mogelijkheid blijft bestaan. De grondslag daarvoor is neergelegd in artikel 61g, eerste lid.

Artikel 61m

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de gevolgen zijn voor het toezicht door de autoriteit en de minister, als overeenkomsten en gedragsregels algemeen verbindend worden verklaard.

Partijen moeten zelf zorgdragen voor de naleving en de handhaving van de overeenkomsten of gedragsregels die algemeen verbindend zijn verklaard. Dat vormt geen onderdeel van het reguliere toezicht van rijkswegen op toegelaten instellingen. Zoals eerder in deze nota opgemerkt, zullen kritische toezichtsonderwerpen, zoals het financiële toezicht, niet via algemeen verbindend verklaarde regels aan de sector worden overgedragen. Via de nota van wijziging is artikel 61m daarom aangevuld met de bepaling dat een algemeenverbindendverklaring niet leidt tot enige beperking voor de minister van BZK of de autoriteit om aan hun toezichttaken en -bevoegdheden invulling te geven.

Overgangsbepalingen (artikel II)

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom met betrekking tot bestaande verbindingen geen uitzondering is gemaakt en in plaats daarvan gekozen is voor een harde grens van maximaal 4 jaar. Deze leden vroegen of dit niet impliceert dat in voorkomende gevallen toegelaten instellingen letterlijk tegen elke prijs hun aandeel moeten terugbrengen. Resulteert dit niet in weglek van maatschappelijk gebonden vermogen, zo vroegen deze leden ten slotte.

Om verschillende redenen is een harde grens van maximaal 4 jaar gekozen. Ten eerste moet ook deze operatie eraan bijdragen dat volledig wordt voldaan aan het meergenoemde EC-besluit over staatssteun aan toegelaten instellingen. Op dit moment kunnen werkzaamheden die als diensten van algemeen economisch belang aan de toegelaten instellingen zijn opgedragen feitelijk in verbindingen zijn ondergebracht, waardoor staatssteun aan hen ten goede komt. Dat is niet toegestaan. Ten tweede past die keus in het regeringsbeleid om te komen tot een sector die zich meer op de kerntaken richt. De limitering van het aan verbindingen te verschaffen kapitaal houdt daar verband mee. Die limitering kan via deze operatie ten slotte ook resulteren in het naar de toegelaten instelling zelf terugsluizen van maatschappelijk bestemd vermogen, waardoor weglek – of het teveel weggelekt blijven – daarvan juist wordt tegengegaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies