

Vergaderjaar 2014–2015

33 966

Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 oktober 2014

INHOUD

blz.

I. ALGEMEEN	2
Introductie	2
Parlementaire enquête	6
Implementatie	6
1. Inleiding	7
Reactie op het rapport van Commissie De Gaay Fortman	7
Algemene vragen	12
2. De werkzaamheden van toegelaten instellingen	13
2.1 Beperkingen van de DAEB activiteiten	13
Leefbaarheid	17
Maatschappelijk vastgoed	18
Gemengde wijken en krimpregio's	19
Wonen en zorg	21
2.2 Beperkingen van de niet-DAEB activiteiten	21
Inleiding	21
Achtergrond: extra waarborgen bij niet-DAEB activiteiten in een administratieve scheiding	23
Markttoets	30
Externe financiering	33
2.3 Wijzigingen inzake de scheiding en splitsing	34
Financiële gevolgen van scheiding en splitsing	39
Organisatorisch	44
Waardering	44
Interne lening	47
Grondposities	53
Fiscaal	54
Weglek van maatschappelijk bestemd vermogen	55
Liberaliseren	58
Administratieve scheiding	62
Juridische splitsing	62
3. Wijzigingen ten aanzien van het toezicht	64
Ministeriële verantwoordelijkheid	64
Samenwerking tussen de toezichthouders	68

	Volkshuisvestelijk toezicht	70
	Financieel toezicht	71
	Capaciteit van het toezicht	71
	Overig	72
4.	Sanering van toegelaten instellingen	73
	Rol van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw	74
	Borging	76
5.	De versterking van de rol van de gemeente en huurders	76
	Woonvisie	76
	Prestatieafspraken	78
	Geschilbeslechting	81
	Positie van de huurders	82
6.	Verhouding met het recht van de Europese Unie	84
	Staatssteungrens	85
	Inkomensgrens	85
	Toewijzingsgrens	87
	Aanbesteden	88
7.	De schaal van de toegelaten instelling	89
8.	Normering bedrijfslasten, fit and proper test en klachtenbehandeling	94
	Fit and propertest	94
	Governancecode	94
	Klachtenreglement	95
9.	De ontwikkeling van de AMvB en regelingen	95
10.	Administratieve lasten en nalevingskosten	96
11.	Consultatie partijen over deze novelle	98
12.	Nota van wijziging	98
	Wooncoöperatie	98
II.	ARTIKELSGEWIJS	99
III.	BIJLAGE	100
	Voorlopige verdeling taken volkshuisvestelijke en financiële toezicht op toegelaten instellingen	100

I. ALGEMEEN

Introductie

De regering is verheugd dat nut en noodzaak om aanpassingen van het stelsel van toegelaten instellingen door te voeren breed worden ondersteund door de fracties van VVD, PvdA, CDA, ChristenUnie, D66, SGP en het lid Baay-Timmerman, waarbij uiteraard iedere fractie bepaalde specifieke accenten legt.

Zoals de leden van de CDA-fractie in het verslag hebben aangehaald vormen toegelaten instellingen een belangrijke spil in de volkshuisvesting. Zij voorzien 31,5% van de nationale woningvoorraad en 85% van de nationale huurwoningvoorraad van een hoge kwaliteit. Er worden door toegelaten instellingen dagelijks grote inspanningen geleverd om ervoor zorg te dragen dat huishoudens in een kwalitatief goede woning gehuisvest zijn of worden. De regering onderkent eveneens, zo geeft zij aan in reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie, dat dit mede de verdienste is van de bruteringsoperatie die door Staatssecretaris Heerma midden jaren 90 in gang is gezet.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven hebben er desalniettemin in delen van de sector misstanden plaatsgevonden, zoals bestuurlijk falen, onacceptabele financiële risico's als gevolg van bepaalde commerciële projecten of financieel wanbeheer, en beloningspraktijken niet strokend met maatschappelijke opvattingen.

De regering realiseert zich dat reeds lange tijd gesproken is en wordt over de noodzakelijke aanpassingen in het stelsel van toegelaten instellingen.

De start van deze veranderingen is door voorgaande kabinetten reeds in gang gezet. De regering hecht eraan een kort overzicht van de ontwikkelingen te schetsen:

- In 2000 presenteert Staatssecretaris Remkes de nota Mensen, Wensen, Wonen (MWW). Dit is een agenda voor het wonen in brede zin. In de nota MWW worden beleidsvoornemens gepresenteerd ten aanzien van een wijziging van het stelsel van toegelaten instellingen. Deze beleidsvoornemens worden uiteindelijk vertaald in een wetsvoorstel (de Woonwet) in 2002. Hierin worden onder andere voorstellen gedaan betreffende het wijzigen van toezicht, een afbakening van het werkdomein, een treasurystatuut en prestatieafspraken;
- De Woonwet wordt in het voorjaar van 2002 voor advies aangeboden aan de Raad van State. Het advies is negatief en mede hierom besluit het kabinet Balkenende II op 17 oktober 2003 het wetsvoorstel in te trekken;
- Op 12 december 2005 stuurt Minister Dekker een brief aan de Tweede Kamer met daarin beleidsvoornemens tot het aanpassen van de Woningwet. In deze brief is opgenomen dat er een level playing field (tussen marktpartijen en toegelaten instellingen) moet worden gecreëerd, alsmede dat de prestaties van toegelaten instellingen en de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen moeten worden gewaarborgd. Deze voornemens zijn nadien niet omgezet in wet- en regelgeving. Wel zijn veel onderwerpen van deze brief teruggekomen in de brief van Minister van der Laan (2009);
- Op 12 juni 2009 stuurt Minister van der Laan een brief aan de Tweede Kamer met daarin beleidsvoornemens tot het aanpassen van de Woningwet. Dit resulteert in een wetsvoorstel (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting) dat in het najaar van 2009 wordt aangeboden aan de Raad van State. Enkele kernpunten uit het wetsvoorstel zijn: het stellen van kwaliteitseisen aan besturen van toegelaten instellingen en het interne toezicht, richtlijnen ten aanzien van het werkdomein van toegelaten instellingen, de uitwerking van het staatssteundossier (DAEB en niet-DAEB) en een wijziging van het externe toezicht;
- In oktober 2010 treedt het kabinet Rutte-I aan. Naar aanleiding van de afspraken uit het regeerakkoord en het advies van de Raad van State besluit Minister Donner de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting op onderdelen aan te passen. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn: minder vergaande regulering door minder voorschriften te stellen ten aanzien van de interne organisatie, vergroten van de mogelijkheden tot zelfregulering, het beleggen van het financiële toezicht bij de autoriteit, het beleggen van het volkshuisvestelijke toezicht bij de Minister, en het vergroten van de mogelijkheid tot civiele aansprakelijkheid van leden van de raad van toezicht van toegelaten instellingen. Het wetsvoorstel wordt in deze vorm op 12 mei 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer;
- Op 3 februari 2012 dient Minister Spies, mede naar aanleiding van Vestia, een nota van wijziging in met betrekking tot de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. In de nota van wijziging is onder meer opgenomen dat nadere regels gesteld kunnen worden m.b.t. het treasurystatuut van een toegelaten instelling en dat de financiële toezichthouder bevoegdheden krijgt die vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden van andere toezichthouders;
- Op 5 juli 2012 wordt de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting met algemene stemmen aangenomen in de Tweede Kamer;

- Op 5 november 2012 treedt het kabinet Rutte II aan. Naar aanleiding van afspraken in het regeerakkoord Rutte-II¹ wordt een novelle opgesteld die thans bij uw Kamer voorligt. Deze novelle komt tot stand na een woonakkoord en een akkoord met Aedes.

De regering acht veranderingen in het stelsel en daarvoor geldende wet- en regelgeving noodzakelijk, om de maatschappelijke prestaties te borgen, de toegelaten instellingen zich te laten concentreren op de kerntaken, daarop ook de staatssteun toe te spitsen en hiertoe een scheiding in activiteiten voor te schrijven. Met deze voorstellen wordt bijgedragen aan een betere werking van de woningmarkt, wordt de positie van gemeenten en huurders versterkt, en wordt door een verbetering van de interne governance en het externe toezicht voorkomen dat maatschappelijk bestemd vermogen verloren gaat.

De kerntaak van toegelaten instellingen is het huisvesten van huishoudens die voornamelijk vanwege hun inkomen moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Hiertoe wordt voorgeschreven dat de toegelaten instelling een bijdrage moet leveren aan de uitvoering van het lokale volkshuisvestingsbeleid. De prestatieafspraken tussen toegelaten instellingen en gemeenten komen met de Herzieningswet centraal te staan.

Dit laat onverlet dat er behoefte is aan een nationaal referentiekader voor toegelaten instellingen en gemeenten. Hieraan kunnen toegelaten instellingen hun legitimatie voor hun handelen ontleen en kunnen gemeenten toegelaten instellingen aanspreken om een bijdrage te leveren aan bijvoorbeeld betaalbaarheid, de combinatie van wonen met zorg of de verduurzaming van de voorraad.

Samen met partijen verkent de regering dan ook de mogelijkheid om te komen tot een Woonagenda voor de sociale huursector. In deze agenda komen gezamenlijk benoemde prioriteiten aan bod, die afhankelijk van het onderwerp, kwalitatief of kwantitatief kunnen worden ingevuld. De voortgang wordt gemonitord via rapportages op basis van prestatieafspraken, de benchmark van Aedes, via visitaties en de gegevens die jaarlijks worden opgevraagd bij toegelaten instellingen. De Minister zal ook via voortgangsrapportages de prestaties van het stelsel met zijn decentrale besluitvorming, afgezet tegen de prioriteiten in de Woonagenda, presenteren en beoordelen of het stelsel op deze wijze tot goede uitkomsten leidt, dan wel of het nodig is om additionele inspanningen te leveren via bestuurlijke afspraken en wetgeving.

De regering acht op specifieke onderdelen ook nu al nadere kaderstelling gewenst. Zo biedt de novelle de grondslag om bij AMvB toegelaten instellingen nadere verplichtingen op te leggen ten aanzien van het passend toewijzen van woningen aan de doelgroep, teneinde het beroep op de huurtoeslag te kunnen beperken.

De regering is zich ervan bewust dat uw Kamer thans aan de vooravond staat van de afronding van de Parlementaire enquête woningcorporaties, die het stelsel van toegelaten instellingen heeft onderzocht. Op de vragen van de verschillende fracties naar de samenloop van de enquête en deze novelle zal de regering specifiek ingaan in dit verslag. Op deze plaats hecht de regering eraan te onderstrepen dat zij graag kennis neemt van de opvattingen en conclusies van de Parlementaire enquêtecommissie. De regering acht het goed mogelijk om deze conclusies en aanbevelingen bij de parlementaire behandeling van de novelle te betrekken.

De regering hecht er evenwel sterk aan om de veranderingen in het stelsel van toegelaten instellingen zo spoedig mogelijk in wetgeving te kunnen verankeren. In de eerste plaats is uit de verhoren van de parlementaire

¹ In het regeerakkoord is t.a.v. toegelaten instellingen opgenomen: «Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed.»

enquêtecommissie gebleken dat versterking van het toezicht noodzakelijk is. Daarnaast is voor toegelaten instellingen en private investeerders in huurwoningen duidelijkheid gewenst, zodat investeringen weer van de grond komen. Ook het Stedennetwerk G32, het samenwerkingsverband van grote gemeenten, heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 24 september 2014 aangedrongen op zo snel mogelijke vaststelling van het wettelijke regime omdat dit de basis vormt voor afspraken op lokaal niveau. In de visie van de regering kan daarmee ook worden verzekerd dat de belangrijke rol die toegelaten instellingen spelen bij de huisvesting van lagere inkomens in de toekomst kan worden voortgezet en dat er maatregelen worden getroffen om onacceptabele financiële risico's in te dammen.

De leden van verschillende fracties vroegen naar de stapeling van toezicht bijvoorbeeld als het gaat om toetsing van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) op niet-DAEB investeringen. De regering zal in dit verslag specifiek ingaan op deze vragen. Op deze plaats hecht de regering eraan te onderstrepen dat het toezicht, op onder meer de risico's van niet-DAEB investeringen, via de Herzieningswet en deze novelle is belegd onder ministeriële verantwoordelijkheid. Het toezicht is daarmee publiekrechtelijk vormgegeven. Het WSW is een private instelling en vervult in die hoedanigheid ook geen rol in het toezicht op toegelaten instellingen. Dat wil niet zeggen dat het WSW niet een belangrijke rol speelt in het stelsel van toegelaten instellingen. Het WSW is de hoeder van de borg. In die hoedanigheid draagt het WSW bij aan optimale financiering van de volkshuisvesting door objectief risicomangement. Door borg te staan voor de rente- en aflossingsverplichtingen van toegelaten instellingen, zorgt het WSW ervoor dat deelnemende toegelaten instellingen toegang hebben tot de kapitaalmarkt tegen zo optimaal mogelijke financieringskosten.

In de novelle is op verschillende plaatsen voorzien in betrokkenheid van het WSW. Het WSW geeft bijvoorbeeld een zienswijze af ten aanzien van niet-DAEB investeringen, mede op basis waarvan de toezichthouder hierover beslist. Het beleggen van het (publieke) toezicht bij het WSW wordt door de regering niet overwogen.

Met de inwerkingtreding van de novelle worden daarnaast andere stappen gezet die een bijdrage leveren aan een beter werkende woningmarkt: de inkomensgrens voor de toewijzing van sociale huurwoningen zal voor 5 jaar worden verhoogd wat meer ruimte biedt aan huishoudens met inkomens tussen de € 34.000 en € 38.000. Daarnaast zal de liberalisatiegrens voor 3 jaar worden bevroren wat een bijdrage kan leveren aan een vergroting van een middensegment.

De regering onderkent dat de inwerkingtreding van de Herzieningswet een ingrijpende operatie is die een zorgvuldig implementatietraject vergt waarbij toegelaten instellingen, leden van de raden van toezicht, gemeenten en huurdersorganisaties ondersteund moeten worden. De Herzieningswet bevat op verschillende onderdelen nieuwe elementen, zoals de versterking van het interne en externe toezicht, de veranderde rol van de gemeente, de betrokkenheid van huurdersorganisaties bij de totstandkoming van prestatieafspraken en de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten. De regering zal de komende periode stappen zetten om gezamenlijk met verschillende sectororganisaties het implementatietraject uit te werken.

In deze nota zal de regering ingaan op de beantwoording van de verschillende vragen. Daarbij is meestal de volgorde van het verslag aangehouden maar vanwege de samenhang van verschillende onderwerpen is daar op enkele plaatsen van afgeweken. Dit is dan in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven.

Parlementaire enquête

Leden van verschillende fracties vroegen of met onderhavig wetsvoorstel niet zou moeten worden gewacht totdat de inzichten en conclusies van de Parlementaire enquête toegelaten instellingen bekend zijn. De leden van de SP-fractie vroegen de regering naar de kwalificatie van de heer Boot inzake de afzonderlijke behandeling van de novelle Herzieningswet en de parlementaire enquête.

De regering hecht grote waarde aan voortvarende invoering van de voorstellen in het voorliggende wetsvoorstel, gegeven de in de afgelopen tijd gebleken noodzaak om via regelgeving waarborgen vast te leggen voor een focus op kerntaken, regels inzake staatssteun (waartoe Nederland is verplicht), een beter functionerende sector van toegelaten instellingen en een beter intern en extern toezicht op toegelaten instellingen. De regering heeft dit op verschillende momenten aan beide Kamers aangegeven. De regering heeft deze wens ook opgetekend vanuit uw Kamer.

Niettemin erkent de regering ook de wens van leden van uw Kamer om voor de beoordeling van de diverse voorstellen zicht te hebben op de uitkomsten van de parlementaire enquête. De regering acht het wenselijk dat beide gebleken belangen door uw Kamer, binnen het parlementaire proces, aldus in de tijd worden ingericht dat een zo spoedig mogelijke invoering van onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd. De regering herkent zich dan ook niet in de kwalificatie van heer Boot.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de getrokken lessen uit enkele incidenten betreffende toegelaten instellingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

De regering heeft deze incidenten geanalyseerd en uw Kamer geïnformeerd over de vastgestelde feiten en haar aanpak daarbij. De regering heeft in de Herzieningswet en de novelle de lessen hieruit verwerkt. De diverse incidenten die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan kennen overeenkomsten en verschillen. Bij een aantal incidenten, maar niet alle, speelden integriteitkwesies (bijv. Rochdale, Laurentius). In sommige gevallen was sprake van een dreigende financiële ondergang van de toegelaten instelling (bijv. Vestia, WSG).

De in de Herzieningswet en novelle opgenomen voorstellen zien in algemene zin op een verbetering van de governance binnen toegelaten instellingen, aanvullende regels ten aanzien van bestuurders en raad van toezicht, aanvullende regels ten aanzien van de activiteiten die zij kunnen ontwikkelen en versteviging van het externe toezicht.

Implementatie

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de implementatie van de novelle en de tijdsplanning die de regering daarbij voor ogen heeft. De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering zorgt dat gemeenten en toegelaten instellingen voldoende tijd krijgen om zich op de scheiding van DAEB en niet-DAEB voor te bereiden. De leden van de SP-fractie vroegen hoe de implementatietermijn en de grote operatie rond de scheiding van DAEB en niet-DAEB zich tot elkaar verhouden. Deze leden vroegen of de regering bereid is om de implementatietermijn te heroverwegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen daarbij hoe de regering de samenloop met de nieuwe regio-indeling ziet. Ook vroegen deze leden hoe toegelaten instellingen moeten anticiperen op het beoordelingskader van bijvoorbeeld het WSW en een nieuwe toezichthouder.

De regering onderkent dat de implementatie van de scheiding DAEB en niet-DAEB een ingrijpende operatie is. De regering zal de implementatie dan ook gepaard laten gaan met een uitgebreid communicatie- en

voorlichtingstraject dat in samenwerking met Aedes, VNG en Woonbond vormgegeven zal worden. Parallel aan dit traject wordt door de toezichthouder een beoordelingsmethodiek uitgewerkt die de basis moet vormen van de beoordeling van de scheidings- en splitsingsvoorstellen. Daarover zullen ook de sectororganisaties en andere betrokkenen worden geconsulteerd. De regering gaat ervan uit dat het wetsvoorstel op 1 juli 2015 in werking kan treden. Toegelaten instellingen moeten voor 1 januari 2017 een voorstel voor de scheiding, of als daarvoor wordt gekozen, een juridische splitsing², tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten bij de toezichthouder indienen. De regering zal via een nota van wijziging artikel II van het wetsvoorstel hiertoe aanpassen. Deze nota van wijziging doet de regering u op korte termijn toekomen. Er wordt uitgegaan van een termijn van anderhalf jaar in plaats van een jaar om een voorstel tot scheiding in te dienen. In het overgangsartikel (artikel II) van het wetsvoorstel wordt tevens opgenomen dat de Minister de termijn eventueel kan verlengen. Dit kan in sommige gevallen nodig blijken om tot een voorstel voor juridische splitsing te komen. In de paragraaf «Reactie op het rapport van de Commissie De Gaay Fortman» in de inleiding wordt uitgebreider op de implementatie ingegaan.

De voorstellen voor de regio-indeling hoeven de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB overigens niet in de weg te staan. Wanneer bezit van de toegelaten instellingen na de vaststelling van een regio gelegen is buiten het werkgebied bestaat er geen verplichting dit bezit af te stoten. Ook voor dit bezit kan daarom een scheiding worden aangebracht tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten.

1. Inleiding

Reactie op het rapport van Commissie De Gaay Fortman

In opdracht van Aedes heeft een commissie onder leiding van mevrouw M. de Gaay Fortman onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de novelle. Omdat de punten uit het onderzoeksrapport aansluiten bij verschillende deelonderwerpen uit dit verslag en omdat leden van verschillende fracties hebben gevraagd om een reactie op dit rapport, hecht de regering eraan reeds op deze plaats een reactie te geven. De leden van de SP-fractie noemden daarbij specifiek de volgende elementen: de mogelijkheid dat nieuwe investeringen beperkt zullen worden vanwege verplichte dividenduitkeringen, vertraging wegens mogelijke bezwaren van derden tegen een juridische splitsing en mogelijke verschillende financiële posities van toegelaten instellingen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP waren voornamelijk geïnteresseerd in de omgang met de markttoets wanneer grond in handen is van toegelaten instellingen.

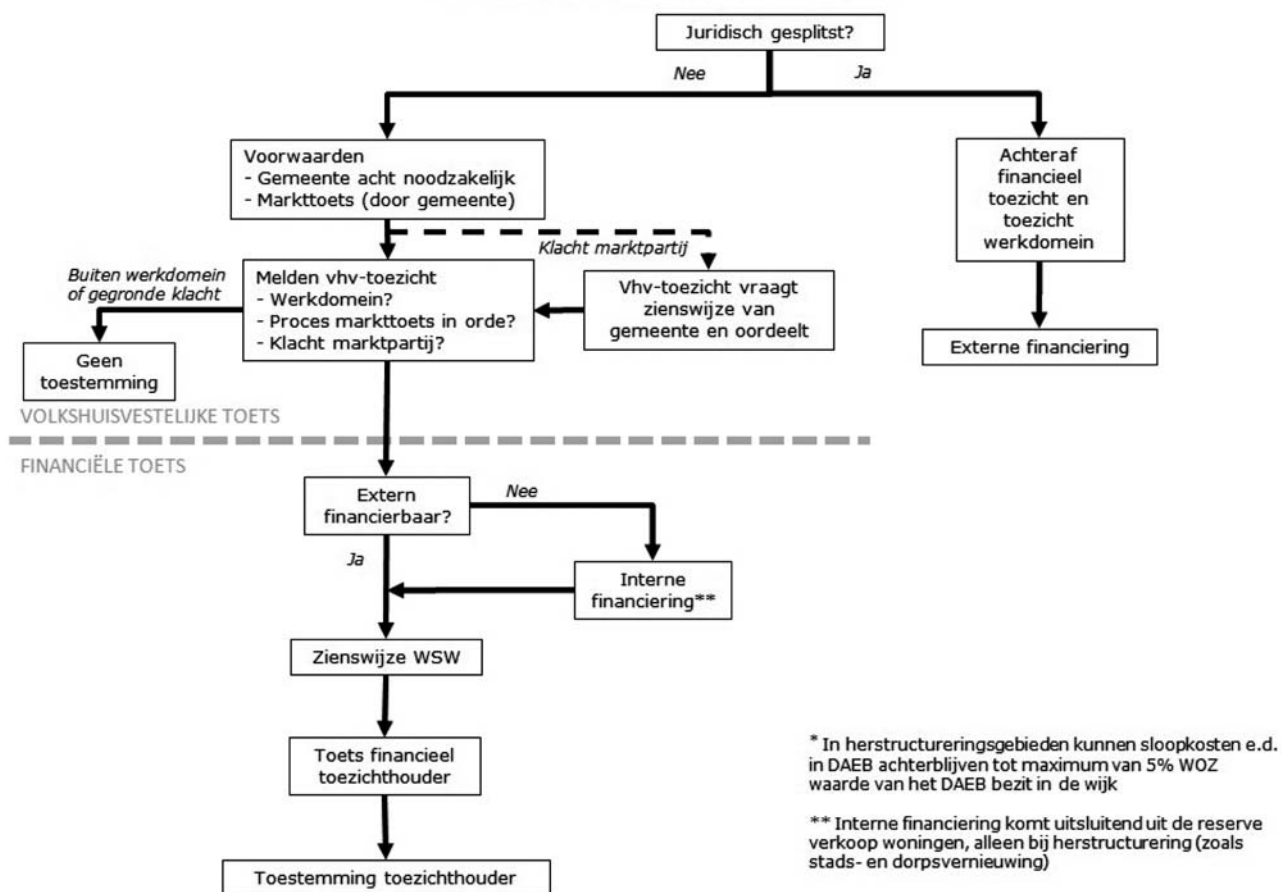
In het rapport van de Commissie De Gaay Fortman worden verschillende thema's belicht. Onderstaand zal de regering ingaan op (1) de markttoets bij herstructurering, (2) dividenduitkering door de woningvennootschap, (3) het proces van administratieve scheiding of juridische splitsing, (4) bestaande verbindingen en (5) het toezichtinstrumentarium. Op de overige elementen uit het rapport (o.a. rendementseisen, de voorziening voor interne financiering en het geografisch werkdomein) wordt elders in deze nota naar aanleiding van het verslag ingegaan.

² Er zijn verschillende mogelijkheden om juridisch te scheiden, bijvoorbeeld door splitsing op overdracht onder bijzondere titel (zie ook artikel 50a). In het vervolg van deze nota naar aanleiding van het verslag zal worden gesproken over een juridische splitsing.

1. De markttoets bij herstructurering

De Commissie De Gaay Fortman pleit ervoor geen markttoets uit te voeren wanneer de grond waarop de herstructurering moet plaatsvinden reeds in handen is van een toegelaten instelling. De commissie voorziet daarbij dat in het bijzonder bezwaar en beroep van derde partijen kan leiden tot substantiële vertraging in het uitvoeren van de voornemens. Het proces voor het goedkeuren van activiteiten is hieronder schematisch weergegeven:

Goedkeuringsregime niet-DAEB activiteiten



De regering hecht eraan te onderstrepen dat, zoals uit bovenstaand schema blijkt, de markttoets uitsluitend aan de orde is wanneer er sprake is van een administratieve scheiding.

De regering is er geen voorstander van de markttoets te laten vervallen bij herstructurering op grond die reeds in bezit is van toegelaten instellingen. Ook in die situatie is het immers goed voorstelbaar dat marktpartijen bereid zijn deel te nemen aan de ontwikkeling van niet-DAEB activiteiten. De markttoets maakt het proces rondom niet-DAEB activiteiten transparant. Het geeft inzicht in de wijze waarop toegelaten instellingen van plan zijn niet-DAEB activiteiten te ontwikkelen. De toegelaten instelling is bij belangstelling van marktpartijen niet verplicht de grond voor elke prijs aan de marktpartijen te leveren. De toegelaten instelling kan de door haar gemaakte kosten voor bijvoorbeeld sloop betrekken bij de vaststelling van de grondprijs voor een derde partij. In die prijs kunnen bij herstructurering alle kosten van aankoop, sloop en bouwrijp maken zijn verwerkt. Het is in deze gevallen ook goed denkbaar dat de gemeente in het kader van de

markttoets publiceert welke prijs de toegelaten instelling voor de grond of opstallen vraagt. Dat geeft een indicatie van de «onrendabele top» van het te realiseren niet-DAEB project. Deze transparantie zal daarmee tegelijk een rem zijn op al te ambitieuze niet-DAEB projecten door toegelaten instellingen.

Stel bijvoorbeeld dat de gemeente aangeeft dat het wenselijk is dat in een bepaalde wijk 100 DAEB en 20 niet-DAEB woningen worden gerealiseerd waarbij de niet-DAEB woningen een huurprijs hebben van € 900. De gemeente zou in een dergelijk geval kunnen aangeven dat de grond reeds in bezit is van de toegelaten instelling. De gemeente vermeldt dan in ieder geval de prijs waarvoor marktpartijen het perceel en eventueel de opstal kunnen kopen. Wanneer het gaat om bezit van toegelaten instellingen kunnen die zelf de prijs bepalen. Daarbij dient aangegeven te worden welke kosten door de toegelaten instelling worden gemaakt bij uitvoering van het project, bij een marktconforme rendementseis gegeven de aanvangshuur. Alle partijen die belangstelling hebben kunnen hiermee rekening houden. Daarnaast staat het de gemeente, als uitvoerder van de markttoets, vrij de markttoets in een vroegtijdig stadium of in samenhang met verschillende projecten uit te voeren. Partijen kunnen hier dan ruim van te voren rekening mee houden. Wanneer de markttoets op deze wijze wordt vormgegeven verwacht de regering niet dat dit tot grote vertraging hoeft te leiden in een bezwaarprocedure.

2. Dividenduitkering door de woningvennootschap

De Commissie De Gaay Fortman stelt voor om het Burgerlijk Wetboek leidend te laten zijn als het gaat om het uitkeren van dividend door de woningvennootschap. De commissie vreest dat de bestuurder van de woningvennootschap anders met twee tegenstrijdige wettelijke opdrachten wordt geconfronteerd. De commissie bepleit daarnaast meer flexibiliteit in te bouwen ten aanzien van de aflossingsverplichting van de woningvennootschap.

De regering wil voorop stellen dat het wetsvoorstel niet wil treden in de verantwoordelijkheid van het bestuur van de woningvennootschap om te bepalen of er winst uitgekeerd kan worden. Artikel 216 lid 2 BW bepaalt (in het geval van een BV) immers dat een besluit tot uitkering van winst geen gevolgen heeft zolang het bestuur het besluit niet heeft goedgekeurd. Het bestuur moet de goedkeuring weigeren, ook in geval van verplichte dividenduitkering, wanneer de vennootschap na uitkering niet zal kunnen blijven voortgaan met het betalen van opeisbare schulden. Niettemin is de regering van oordeel dat het niet noodzakelijk is voor te schrijven dat een bij ministeriële regeling te bepalen percentage als dividend moet worden uitgekeerd. Wel zal moeten worden geborgd dat de toegelaten instelling, als aandeelhouder van de woningvennootschap, alles in het werk stelt om winst uitgekeerd te krijgen indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de kerntaak van de toegelaten instelling: de uitvoering van DAEB activiteiten. Ook zal moeten worden gezorgd dat de startlening wordt afgelost. De regering zal de AMvB op dit punt aanpassen.

Ten aanzien van de aflossing van de startlening is het uitgangspunt van de regering dat deze zo snel mogelijk wordt afgelost zodat deze middelen ingezet kunnen worden voor DAEB activiteiten van de toegelaten instelling. Daarmee worden de risico's die verbonden zijn met de lening aan de woningvennootschap ook geleidelijk verminderd. De regering heeft wel oog voor de specifieke omstandigheden die zich bij de woningvennootschap kunnen voordoen. De regering zal de AMvB dan ook zodanig aanpassen dat de financiële toezichthouder in bijzondere omstandigheden kan instemmen met een ander aflossingsschema

wanneer aflossing volgens het in de AMvB opgenomen schema bedrijfs-economisch niet verantwoord is.

3. Het proces van administratieve scheiding of juridische splitsing

De Commissie De Gaay Fortman wijst erop dat de overgangstermijn gekoppeld is aan het moment van inwerkingtreding. Volgens de commissie kan dit ertoe leiden dat er binnen een jaar aan alle vereisten, zoals de scheiding DAEB en niet-DAEB, moet worden voldaan. De commissie pleit daarnaast voor een verdere concretisering van de term «een aanvang is gemaakt». Het betreft in dit geval projecten die onder de huidige wet zijn toegestaan maar die na invoering van de Herzieningswet niet zijn toegestaan c.q. onder een specifieke procedure vallen (bijvoorbeeld de markttoets).

Met de commissie is de regering van oordeel dat de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten zorgvuldig moet gebeuren en dat daar de nodige tijd mee gemoeid zal zijn. De regering deelt daarnaast dat er bij de scheiding DAEB en niet-DAEB niet sprake kan zijn van een gebroken boekjaar.

De regering gaat ervan uit dat het wetsvoorstel op 1 juli 2015 in werking treedt. De regering zal de overgangsbepalingen via een nota van wijziging zodanig aanpassen dat de scheiding DAEB en niet-DAEB vanaf 1 januari 2017 gerealiseerd kan worden. Toegelaten instellingen zullen voor die tijd een voorstel voor de scheiding bij de financiële toezichthouder moeten indienen. De regering acht deze termijn haalbaar. De regering zal toegelaten instellingen via voorlichting en communicatie ondersteunen bij dit traject. In het overgangsartikel (artikel II) van het wetsvoorstel zal overigens worden opgenomen dat de Minister de termijn eventueel kan verlengen. Dit kan in sommige gevallen nodig blijken om de juridische splitsing te realiseren. De regering zal dit opnemen in een nota van wijziging.

Verder zal de regering via de nota van wijziging dan wel in de AMvB duidelijkheid bieden over projecten die reeds een aanvang hebben genomen. Uitgangspunt daarbij is dat projecten waar al stappen zijn gezet die bijvoorbeeld binnen één of twee jaar tot een af te geven omgevingsvergunning zullen leiden, beschouwd zullen worden als een project waar reeds een aanvang mee is gemaakt.

4. Bestaande verbindingen

De Commissie De Gaay Fortman pleit ervoor bestaande verbindingen uit te zonderen van de verplichting om aan de nieuwe eisen te voldoen. De commissie wijst erop dat de toegelaten instelling in geval van een minderheidsaandeel het niet altijd in haar macht heeft bestaande afspraken te wijzigen. De commissie wijst er voorts op dat in een verbinding substantiële DAEB taken worden uitgevoerd.

De regering onderkent dat een toegelaten instelling het in geval van een minderheidsaandeel niet altijd in haar macht heeft de verbinding eenzijdig te wijzigen. Wel wil de regering borgen dat de toegelaten instelling geen verdere garanties of leningen verstrekt aan een bestaande verbinding dan de leningen die bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Om die reden is in artikel 21a van het wetsvoorstel opgenomen dat een toegelaten instelling een met haar verbonden bestaande onderneming geen ander vermogen of garanties verschaft dan het vermogen dat of garanties die zij tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel heeft verschaft. De regering zal bij de nota van wijziging het

overgangsrecht aanpassen waarbij wordt verzekerd dat aan bovengenoemde verplichting (geen nieuwe garanties en/of leningen) wordt voldaan.

Ten slotte merkt de regering nog op dat het uiteraard mogelijk is in een deelneming een huurwoning met een lage huur te hebben. De verbinding heeft echter geen opgedragen DAEB taken en kan dan ook niet in aanmerking komen voor staatssteun.

5. Het toezichtinstrumentarium

De Commissie De Gaay Fortman pleit ervoor de mogelijkheden voor de Minister om in te grijpen bij dochterondernemingen te beperken tot gevallen waarin ingrijpen via de toegelaten instelling ontoereikend is. De commissie dringt er verder op aan de voorwaarden waaronder de Minister kan ingrijpen in dochtermaatschappijen nader uit te werken. De commissie pleit er daarnaast voor inzichtelijk te maken op welke wijze de bevoegdheden zich verhouden tot de bestuurdersaansprakelijkheid. Ook vraagt de commissie de strafbaarstelling die gekoppeld is aan artikel 29a (het leveren van informatie aan de Minister) te heroverwegen. Ten slotte adviseert de commissie het toezichtkader en de informatieplicht richting de Minister nader in te vullen.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is ingrijpen bij dochterondernemingen nu slechts mogelijk via maatregelen die op de toegelaten instelling zijn gericht. In verhouding tot de soms grote risico's die buiten toegelaten instellingen kunnen worden gelopen en mogelijke schade aan het belang van de volkshuisvesting, is alleen indirect toezicht echter een te zwak instrument gebleken. Daarom is het wenselijk dat de Minister een sanctie kan opleggen wanneer er door handelen of nalaten van de dochteronderneming schade ontstaat aan het belang van de volkshuisvesting. Overigens zal de toezichthouder in de praktijk in eerste instantie de toegelaten instelling als aandeelhouder van de dochteronderneming aanspreken. Pas wanneer dat niet tot resultaat leidt of spoedeisend belang het noodzakelijk maakt, zal rechtstreeks worden opgetreden tegen de dochteronderneming.

In de huidige situatie heeft de Minister reeds de mogelijkheid in te grijpen bij toegelaten instellingen wanneer het belang van de volkshuisvesting daar om vraagt. Dit tast in de meeste gevallen de verantwoordelijkheid van het bestuur niet aan (met uitzondering van bijvoorbeeld onder bewindstelling). Het bestuur blijft ten volle aansprakelijk voor zijn gevoerde beleid. De toegelaten instelling heeft altijd de mogelijkheid in bezwaar of beroep te gaan tegen een opgelegde maatregel en kan deze ook door de rechter laten toetsen. Ook kan de toegelaten instelling een (oud-) bestuurder van de toegelaten instelling aansprakelijk stellen voor bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur.

Met de wijzigingsvoorstellen worden deze mogelijkheden om op te treden uitgebreid naar dochterondernemingen. Net als in de huidige situatie staan de dochteronderneming of haar bestuur dezelfde rechtsmiddelen ter beschikking om op te komen tegen besluiten van de Minister. De regering ziet dan ook geen reden wijziging in de voorstellen aan te brengen. Wel zal de regering de strafbaarstelling op grond van de Wet Economische Delicten nader specificeren. Uitgangspunt is dat alleen gevallen waarbij bewust sprake is van het leveren van onjuiste informatie of het achterhouden van onjuiste informatie voor strafbaarstelling op grond van de WED in aanmerking komt. De regering zal dat in een volgende nota van wijziging opnemen.

De wijze waarop het toezicht na inwerkingtreding van de wet invulling krijgt zal worden uitgewerkt in een toezichtkader. Dit zal plaatsvinden door de diensten die het volkshuisvestelijke en financiële toezicht zullen

uitvoeren. Ook aan dit punt zal de regering tijdig via communicatie en voorlichting aandacht besteden.

Algemene vragen

De leden van de SP-fractie vroegen aan te geven of een aantal punten doel van de regering betreffen of een middel. Ook vroegen zij waarom de regering een aantal doelen niet benoemt in de novelle.

Het beperken van (financiële) risico's is een doel, maar ook een middel om voor de toekomst een betaalbare voorraad voor de doelgroep veilig te stellen. Een betere afbakening van het takenpakket is een middel om voornamelijk de doelgroep met een inkomen tot tijdelijk € 38.000 goede en betaalbare huisvesting te garanderen. Het functioneren van de woningmarkt is een middel, waarbij de regering streeft naar een meer evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen marktpartijen en sociale verhuurders. Meer ruimte voor particuliere investeerders is een middel om meer evenwicht te brengen in de verantwoordelijkheden op de woningmarkt. Dat de prioriteit moet liggen bij de laagste inkomens was en is een doel van een sociale huursector die daarvoor staatssteun ontvangt. Het publieke belang is gediend als partijen zich op hun kerntaak kunnen richten.

De regering deelt de ambities van de SP inzake kwalitatief hoogwaardige woningen, betaalbare huurprijzen en energiebesparende maatregelen. Ook acht zij het van belang dat voldoende sociale huurwoningen beschikbaar zijn voor wie dat nodig heeft. De regering merkt echter op dat de Herzieningswet niet ten doel heeft bovengenoemde doelen voor te schrijven, maar de randvoorwaarden en waarborgen vast te leggen waarbinnen toegelaten instellingen genoemde ambities kunnen realiseren. Betreffende ambities worden in gesprek met gemeenten en huurders op lokaal niveau overeengekomen. De regering heeft in de memorie van toelichting onderbouwd dat ook met een scheiding van werkzaamheden zowel in de DAEB (betaalbare huurwoningen) als in de niet-DAEB (duurdere segment) de toegelaten instelling vanuit een financieel gezonde basis prestaties kan leveren. Dit wordt door aanvullende stukken (bijvoorbeeld het Ortec-rapport) ondersteund.

In de wet is, in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie inzake de balans tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een rol voor de Minister voorzien waar het gaat om de besluitvorming door toegelaten instellingen. Het gaat daarbij om besluiten waarbij grote maatschappelijke en/of financiële gevolgen kunnen worden of zijn verbonden aan de besluitvorming, zoals verkoop van woningen aan derden, fusie van toegelaten instellingen, verkoop van aandelen in de woningvennootschap of dochterondernemingen en de voornemens ten aanzien van de scheiding DAEB/niet-DAEB of de ontwikkeling van niet-DAEB activiteiten. In de praktijk zullen deze bevoegdheden worden uitgeoefend door een door de Minister aan te stellen toezichthouder. Deze bevoegdheid tot voorafgaande instemming laat de verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder onverlet. De Minister zal pas overgaan tot besluitvorming nadat de besluitvorming door de interne toezichthouder is afgerond. De interne toezichthouder houdt daarbij de volledige verantwoordelijkheid.

Waar het gaat om de uitoefening van het externe toezicht is in de memorie van toelichting aangegeven dat reeds een omslag is gemaakt van administratief toezicht naar een actief toezicht, ook «on site», waarbij de inrichting van de organisatie en het risicomanagement worden betrokken. Dit zal worden gekoppeld aan een risicogerichte benadering door middel van sectoranalyses om de omvang van de risico's te kunnen schatten, met een risicoverkenning vooraf, zowel op sectorniveau als bij bepaalde instellingen op instellingsniveau.

Dit betekent dat het toezichtinstrumentarium gericht zal worden ingezet door de externe toezichthouder en dat niet elke toegelaten instelling er in dezelfde mate of frequentie mee te maken zal krijgen. De capaciteit voor het toezicht door de Minister zal worden afgestemd op de nieuwe taken.

De leden van de SP-fractie vroegen naar aanleiding van de motie-De Rouwe (CDA) hoe het verdienmodel van toegelaten instellingen in overeenstemming wordt gebracht met de doelstelling van meer sociale huurwoningen. Uit doorrekeningen van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) blijkt dat de toegelaten instellingen in de periode 2013–2022 per jaar ca. 20.500 huurwoningen kunnen realiseren bij een geleidelijke toename van de solvabiliteit (CFV, Sectorbeeld Financiële meerjarenverkenningen 2013–2022, april 2014). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft er in een aan uw Kamer gezonden analyse (Kamerstukken II 2013/14, 32 847, nr. 127) onder meer op gewezen dat de vergrijzing na circa 15 tot 20 jaren tot een aanmerkelijke ontspanning van de woningmarkt zal leiden. De regering verwacht dat toegelaten instellingen hun verdienmodel dusdanig kunnen inrichten dat zij ook in de toekomst aan de vraag naar sociale huurwoningen kunnen voldoen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de novelle rekening is gehouden met de gevolgen voor de bouwsector.

De maatregelen uit de novelle dragen bij aan een aantrekkelijker klimaat voor investeringen in het middensegment van de huurmarkt. Dit geldt zowel voor het wegnemen van de concurrentievervalsingen door toegelaten instellingen, als voor de tijdelijke bevrozing van de liberalisatiegrens. De regering heeft de afgelopen tijd dan ook signalen ontvangen dat beleggers en investeerders meer willen instappen op de Nederlandse huurmarkt. Zij vragen daarbij vooral rust en duidelijkheid over de regelgeving. De maatregelen in de Herzieningswet en de novelle komen hieraan tegemoet.

Voor toegelaten instellingen geldt dat zij – waar het bouw betreft – zich vooral zullen moeten richten op het realiseren van passende huurwoningen voor de doelgroep. Op dit punt ligt er een uitdaging voor de toegelaten instelling- en bouwsector gezamenlijk om tot innovaties te komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de aanpassing van het woningwaarderingstelsel is afgestemd met de novelle. In de praktische uitvoering zal de relatie tussen beide voorstellen en bijbehorende regelingen vrijwel nihil zijn. Welke woningen gerekend worden tot DAEB of niet-DAEB hangt af van de liberalisatiegrens en niet van het aantal punten op grond van het woningwaarderingstelsel. Afstemming van de planning van de invoering van beide voorstellen is daarom niet noodzakelijk maar wel wenselijk in verband met duidelijkheid voor de sector. Het besluit zal daarom op korte termijn aan uw Kamer worden voorgehangen. Op dit moment is de planning overigens dat beide voorstellen op 1 juli 2015 in werking treden.

2. De werkzaamheden van toegelaten instellingen

2.1 Beperkingen van de DAEB activiteiten

De leden van de SP-fractie vroegen een overzicht van de DAEB activiteiten. Onder DAEB activiteiten vallen ten eerste de woningen die verhuurd worden met een huur tot € 699,48 (prijspeil 2014) en de gereguleerde woningen met een huur daarboven. Voorts vroegen de leden van de SP-, de SGP- en de ChristenUnie-fractie en het lid Baay-Timmerman in hoeverre DAEB activiteiten als maatschappelijk vastgoed kunnen worden aangemerkt zoals gedefinieerd door de

Europese Commissie (EC) en welke wijzigingen ten opzichte daarvan zijn aangebracht in de novelle.

Wat betreft maatschappelijk vastgoed is in 2009 met de EC overeengekomen dat toegelaten instellingen met staatssteun mochten investeren in maatschappelijk vastgoed. Het betreft:

- buurthuizen
- gemeenschapscentra
- jongerencentra (zonder horecavoorziening)
- basisscholen, vmbo-mbo scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs
- brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor- tussen en naschoolse opvang, buurtsporthal, en -complex (zogenoemde multifunctionele accommodaties)
- wijksportvoorzieningen
- ruimten voor maatschappelijk werk
- ruimten voor welzijnswerk
- opvangcentra (blijf van mijn lijf-huizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden)
- zorgsteunpunten
- steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen
- centra voor jeugd en gezin
- ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen incl. enige zorginfrastructuur
- hospices
- multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
- dorps- of wijkbibliotheken
- eigen kantoorruimten
- veiligheidshuizen
- centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk;
- kleinschalige culturele activiteiten.

De regering acht scherpere afbakening noodzakelijk op de volgende punten:

Maatschappelijk vastgoed dat tot DAEB wonen gerekend wordt, omdat het een (tijdelijke) wooncomponent kent (bijlage 4 van de proeve van de AMvB):

- opvangcentra (blijf-van-mijn-lijfhuizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden)
- hospices
- zorgsteunpunten die in pandig in een woonzorggebouw zijn gevestigd
- ruimten voor dagbesteding van gehandicapten of ouderen, incl. enige zorginfrastructuur, die in pandig in een woonzorggebouw zijn gelegen.

Maatschappelijk vastgoed dat niet tot het wonen gerekend wordt, maar wel geoorloofd is als DAEB. Hier geldt dat het kleinschalig is en op de buurt/wijk gericht:

- buurthuizen
- gemeenschapscentra
- jongerencentra, mits zonder horecavoorziening
- dorps- of wijkbibliotheken
- veiligheidshuizen
- ruimten voor op de buurt of wijk gericht maatschappelijk werk door stichtingen of verenigingen
- ruimten voor op de buurt of wijk gerichte activiteiten op het gebied van welzijnswerk door stichtingen of verenigingen.

Niet meer nieuw te verwerven of bouwen door de toegelaten instelling, maar indien in bezit wel door te exploiteren. Daarnaast mag dit wel in de niet-DAEB tak gerealiseerd worden, onder voorbehoud van de markttoets door de gemeente en instemming van het WSW:

- centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk
- brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor-, tussen- en naschoolse opvang, buurtsporthal, en -complex (zogeheten multifunctionele accommodaties)
- ruimten voor culturele activiteiten
- wijksportvoorzieningen
- basisscholen, vmbo-mbo-scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs
- steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen
- centra voor jeugd en gezin
- multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
- ruimten voor niet op de buurt of wijk gericht maatschappelijk werk door stichtingen of verenigingen
- ruimten voor niet op de buurt of wijk gerichte activiteiten op het gebied van welzijnswerk door stichtingen of verenigingen

Er worden op dit moment geen wijzigingen verwacht ten aanzien van de DAEB vanuit de EC.

Wat betreft de vraag van het lid Baay-Timmerman over de belangstelling van commerciële partijen, verwacht de regering dat andere (semi-) publieke instellingen een grotere rol spelen bij maatschappelijk vastgoed dan commerciële partijen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar een duidelijke omschrijving van het doel en de kerntaken van toegelaten instellingen.

Kerntaak van de toegelaten instelling is het bouwen van DAEB woningen en het kwalitatieve behoud van DAEB woningen voor huurders met de laagste inkomens. Toegelaten instellingen zetten vooral in op onderhoud en verbetering van het bestaande bezit. De regering deelt de opvatting van deze leden dat een kwalitatief hoogwaardige woningvoorraad moet worden gekoesterd. Zij ziet niet op welke wijze de Herzieningswet en novelle hieraan afbreuk doen.

De leden van de SP-fractie vroegen in welke mate met de door de regering genoemde oogmerken inzake de besteding van het maatschappelijk bestemd vermogen, het beperken van risico's en zorgen voor gescheiden bedrijfsdoelen, het belang van de volkshuisvesting wordt gediend.

Deze drie oogmerken hebben als doel het realiseren van een beter werkende sociale huursector met toegelaten instellingen die zich concentreren op de kerntaak, namelijk het huisvesten van de mensen met de laagste inkomens. Het beperken van de risico's van het weglekken van het maatschappelijk bestemd vermogen acht de regering nodig omdat in het verleden toegelaten instellingen soms hebben geïnvesteerd in verliesgevend projecten, waarvan de waarde voor de volkshuisvesting bovendien betwijfeld kan worden, bijvoorbeeld het bouwen van risicovol (maatschappelijk) vastgoed. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op presteren van toegelaten instellingen» blijkt ook dat toegelaten instellingen aanzienlijke verliezen hebben geleden op verbindingen en koopprojecten. Waar het gaat om toegelaten instellingen die kiezen voor een administratieve scheiding zijn er dan ook extra waarborgen nodig om te voorkomen dat risico's van niet-DAEB activiteiten terugslaan op DAEB activiteiten. In die gevallen moet de gemeente het niet-DAEB project noodzakelijk vinden, moet er door de gemeente een

markttoets worden uitgevoerd en wordt het rendement van de investering door het WSW en de toezichthouder beoordeeld. In paragraaf 2.2 wordt nader op deze elementen ingegaan.

De regering wil het risico dat met maatschappelijk bestemd vermogen kan worden gelopen zoveel mogelijk beperken. Dit wordt vergemakkelijkt door de bedrijfsdoelen voor enerzijds de DAEB werkzaamheden en anderzijds de niet-DAEB werkzaamheden te scheiden. Een bijkomend voordeel van de scheiding is dat er geen marktverstoring plaatsvindt tussen de niet-DAEB tak en overige marktpartijen.

Het lid Baay-Timmerman had twijfels of de maatschappelijke taak van toegelaten instellingen niet te veel wordt ingeperkt met dit wetsvoorstel. De regering deelt deze opvatting niet. Het oogmerk van de voorschriften in de Herzieningswet is enerzijds gericht op het voorkomen van verlies van maatschappelijk bestemd vermogen en anderzijds vormt het een verplichting om te voldoen aan de eisen die de EC stelt aan de inzet van staatssteun door toegelaten instellingen. Zoals blijkt aan de aan de Tweede Kamer toegezonden rapportage «een financiële analyse van de mogelijke gevolgen van de DAEB splitsing» van Ortec Finance blijkt dat de toegelaten instelling de splitsing zodanig moet vormgeven dat beide takken zelfstandig financierbaar zijn. Daarbij is rekening gehouden met de investeringsopgave van de toegelaten instelling.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe gemeenten en toegelaten instellingen geacht worden om te gaan met activiteiten waarover nu overeenstemming is, maar die met inwerkingtreding van de Herzieningswet niet meer kunnen worden gedaan.

Toegelaten instellingen moeten na inwerkingtreding van de Herzieningswet hun statuten, hun reglementen, hun rechtsvorm, hun organisatie en hun werkzaamheden in overeenstemming brengen met wat in de regelgeving is opgenomen. De regering gaat ervan uit dat het wetsvoorstel op 1 juli 2015 in werking kan treden. De regering zal de overgangsbepalingen via een nota van wijziging zodanig aanpassen dat de scheiding DAEB en niet-DAEB met ingang van 1 januari 2017 gerealiseerd kan worden. Toegelaten instellingen zullen voor die tijd een voorstel voor de scheiding bij de financiële toezichthouder moeten indienen. De facto hebben toegelaten instellingen 1½ jaar om een scheidingsvoorstel te doen. De regering acht deze termijn haalbaar. Dit betreft ook afspraken over dienstverlening in de sfeer van leefbaarheid die niet meer geoorloofd zijn of moeten worden aangepast.

Verder zal de regering via de nota van wijziging dan wel in de AMvB duidelijkheid bieden over projecten die reeds een aanvang hebben genomen. Uitgangspunt daarbij is projecten waar als concrete en meetbare stappen zijn gezet en bijvoorbeeld binnen één of twee jaar tot een af te geven omgevingsvergunning zullen leiden beschouwd zullen worden als een project waar reeds een aanvang mee is gemaakt. Op deze hoofdregel zijn enkele uitzonderingen. Ten eerste mogen toegelaten instellingen het maatschappelijk vastgoed dat zij reeds in bezit hebben conform de in 2009 met de EC overeengekomen lijst onder de bestaande voorwaarden doorexploiteren, maar met inwerkingtreding van de Herzieningswet niet meer nieuw verwerven of bouwen (bijlage 6 bij de proeve van de AMvB). Ten tweede kunnen toegelaten instellingen gebouwen of bebouwde terreinen verwerven om deze te transformeren tot woonruimte en/of maatschappelijk vastgoed. Op deze terreinen kunnen gebouwen staan, die (deels) worden gesloopt en/of herbestemd. Met het oog op een verantwoorde transformatie kan het nodig zijn dat gebouwen voor een beperkte periode worden verhuurd aan de zittende instanties die na de transformatie niet terugkeren (bijvoorbeeld een school of een kantoor). In deze situaties is het geoorloofd dat de toegelaten instelling gedurende een periode van ten hoogste vijf jaar het

aangekochte verhuurt aan de oorspronkelijke huurder. De Minister dient hier voorafgaand mee in te stemmen.

De leden van de SP-fractie vroegen wat de taak van toegelaten instellingen nog zal zijn in herstructurering.

Herstructurering is geen kerntaak van de toegelaten instelling, maar kan bijdragen aan het uitvoeren van die kerntaak. Indien een wijk veel eenzijdig bezit kent, kunnen investeringen in betere woningen (koop of huur) de wijk aantrekkelijker maken. De regering is dan ook van mening dat toegelaten instellingen in dit soort gebieden onder voorwaarden in de niet-DAEB moeten kunnen blijven investeren vanuit de juridisch afgesplitste dochter of de administratief gescheiden tak. In dat laatste geval moet echter wel geborgd worden dat er geen sprake is van marktverstoring of risico's voor het maatschappelijk bestemd vermogen. Er kan pas geïnvesteerd worden als de gemeente de investering wenselijk vindt en toetst of er geen marktpartijen bereid zijn het plan uit te voeren. Daarnaast mag het plan geen (financieel) risico vormen voor de DAEB werkzaamheden van de toegelaten instelling. Tevens dient de niet-DAEB investering aan rendementnormen te voldoen. De precieze vormgeving van deze rendementstoets dient nog te worden afgerond. Naast het voorkomen van oneerlijke mededinging en het beschermen van het maatschappelijk bestemde vermogen van de toegelaten instelling zal het mogelijk kunnen blijven van gewenste herstructureringsactiviteiten hierbij uitgangspunt zijn.

Leefbaarheid

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de definitie van leefbaarheid en de rol daarin voor toegelaten instellingen.

De nadere afbakening van het terrein van leefbaarheid zorgt dat toegelaten instellingen mogen bijdragen aan de leefbaarheid in de wijken waar zij bezit hebben, maar gericht op de eigen huurders en de directe woonomgeving van het bezit. Dat bezit moet wel procentueel van enige omvang zijn, om te voorkomen dat een toegelaten instelling met slechts een of een beperkt aantal woningen, disproportioneel gaat investeren in leefbaarheidstaken. Op deze wijze wordt mede invulling gegeven aan de verplichting het woongenot te garanderen van haar eigen huurders. In de regelgeving is aangegeven wat een toegelaten instelling wel en niet zelf mag doen in het kader van leefbaarheid (artikel 3.3, 3.4 en 3.5 van de proeve van de AMvB). Daarbij is nadrukkelijk gekeken of een andere maatschappelijke organisatie, i.c. de gemeente, de politie, het welzijnswerk etc., primair aan zet is. Het is aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om zo nodig handhavend op te treden.

Met het oog op buurtcollectieven, vrijwilligers of vergelijkbare kleinschalige initiatieven blijft het toegestaan kleinschalige ontmoetingsruimten te verhuren. De toegelaten instelling mag initiatieven zoals multifunctionele centra ofwel huisvesten in maatschappelijk vastgoed dat reeds in bezit is, ofwel onder voorwaarden (wens van de gemeente, markttoets, rendementseisen) op marktconforme wijze (nieuw) realiseren in de niet-DAEB tak. De regering acht het niet een taak van de toegelaten instelling om multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening of voor culturele activiteiten te verhuren. Ook is het niet een taak van de toegelaten instelling om maatschappelijk vastgoed aan te bieden voor maatschappelijk- en welzijnswerk dat niet wijkgebonden is. Waar het sociale of maatschappelijke diensten betreft, zijn andere organisaties daarvoor primair verantwoordelijk. Een toegelaten instelling mag een huismeester in dienst hebben en deelnemen in een wijkteam om overlast te beteugelen in en om het bezit. Maar het garanderen van veiligheid in de gehele wijk is primair een taak van de politie en de gemeente. Toegelaten instellingen mogen zelf geen diensten verlenen

buiten het wonen, zoals onderwijs. Een activiteit die deels gericht is op een buurt of wijk is toegestaan, mits sprake is van proportionele inbreng door de toegelaten instelling in een breder verband dat door een andere instelling wordt geleid. Het staat de gemeente vrij met inachtneming van de beperking van leefbaarheidtaken, de medewerking van de toegelaten instelling te vragen in de Woonvisie en daarmee samenhangende prestatieafspraken op de taken die nog wel toegestaan zijn. Toegelaten instellingen mogen betrokken zijn bij woonmaatschappelijk werk in de signalerende en bemiddelende zin. De hulpverlening dient echter plaats te vinden door de maatschappelijke organisaties die daarvoor verantwoordelijk zijn. De toegelaten instelling wordt ook niet geacht daaraan financieel bij te dragen. Deze heldere scheiding van taken leidt tot minder bureaucratie en afstemmingswerk tussen verschillende instanties.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of er inzicht kan worden gegeven in de (financiële) omvang van de inspanningen in de huidige situatie die straks niet meer toegestaan zijn. De verantwoordingsgegevens van de toegelaten instellingen (dVi) zijn onvoldoende uitgesplitst om precies aan te kunnen geven welk bedrag per individuele activiteit onder de noemer «leefbaarheid» besteed is. Op grond van de verantwoordingscijfers van de toegelaten instellingen is alleen een totaalbedrag beschikbaar: 2008 € 269 miljoen, 2009 € 254 miljoen, 2010 € 239 miljoen, 2011 € 238 miljoen, 2012 € 248 miljoen. Het is daarom niet mogelijk inzicht te geven in de financiële omvang van activiteiten die wel of niet zullen zijn toegestaan op grond van de voorgenomen AMvB. In Toegelaten instellingen in Perspectief 2013 van het CFV zijn de uitgaven die gemoeid zijn met maatregelen op het gebied van het verbeteren van de leefbaarheid ontleend aan onderdeel 5.4 van de dVi.

Maatschappelijk vastgoed

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de inperking van het toegestane maatschappelijk vastgoed in verhouding tot het EC-besluit. De regering heeft bij het beperken van toegestaan maatschappelijk vastgoed gelet op risico's die toegelaten instellingen zouden kunnen lopen en gezien welke activiteiten passen bij de kerntaak van toegelaten instellingen. Maatschappelijk vastgoed met een wooncomponent is onder het wonen geschaard. Bij maatschappelijk vastgoed zonder die component, is het uitgangspunt dat andere maatschappelijke organisaties of sectoren zelf zorg moeten dragen voor hun huisvesting. Zie hiervoor de opsomming in de paragraaf «Beperkingen van de DAEB activiteiten» (pagina 13).

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar het faciliteren van religieuze stromingen. Indien dergelijke organisaties ruimten in bijvoorbeeld buurthuizen huren en deze voor religieuze doeleinden gebruiken onder de huidige regelgeving, kan deze overeenkomst worden voortgezet. Ook een incidentele gebedsbijeenkomst in een buurthuis is nog steeds toegestaan. Voor nieuwe gevallen geldt dat het niet meer geoorloofd is een gebouw (semi-)permanent als gebedsruimte te gebruiken. Er zijn toegelaten instellingen die complexen verhuren aan woongroepen voor specifieke groepen ouderen, bijvoorbeeld op basis van afkomst, geloof of levensstijl. Deze woonvormen bieden ouderen de kans om met gelijkgezinden samen te wonen. Het is toegestaan dat een deel van de gemeenschappelijke ruimten bij deze woningen wordt gebruikt voor religieuze doeleinden. De regering vindt het ongewenst dat met

maatschappelijk bestemd vermogen woningen specifiek worden gebouwd voor en/of verhuurd aan religieuze groepen.

Dat religieuze organisaties een belangrijke rol spelen in de participatiesamenleving is evident. Religieuze organisaties dienen zelf een eigen gebedsruimte, kerk of klooster te financieren.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de invloed van de scheiding DAEB/niet-DAEB op het primair onderwijs.

Toegelaten instellingen mogen de reeds in bezit zijnde scholen doorexploiteren. Zij mogen ook scholen aankopen voor transformatie of sloop, maar dan moet er na vijf jaar een andere geoorloofde DAEB bestemming gerealiseerd zijn (bijvoorbeeld ombouw naar woonruimte). Toegelaten instellingen mogen nieuwe scholen realiseren in de niet-DAEB tak, onder dezelfde voorwaarden die gelden voor niet-DAEB activiteiten algemeen. Voorts is de regering van mening dat de bouw van scholen primair de taak van de gemeente of de schoolbesturen is.

De leden van de SP-fractie vroegen of de voorliggende voorstellen mogelijk invloed hebben op andere sectoren.

Nieuw maatschappelijk vastgoed dat niet meer in de DAEB kan worden gerealiseerd, kan, zolang dit een wens is van de gemeente, wel in de niet-DAEB tak worden gerealiseerd, zij het onder marktconforme voorwaarden. Bestaand maatschappelijk vastgoed mag de toegelaten instelling in bezit houden.

De leden van de SP-fractie vroegen om een aantal termen over wat wel en niet mag nader te definiëren. Zo vroegen de leden naar het precieze verschil tussen een gemeenschapscentrum en een multifunctioneel centrum voor maatschappelijke dienstverlening.

De omschrijving van kleinschalige buurthuizen en kleinschalige voorzieningen hangt af van de lokale situatie. De toegelaten instelling moet aannemelijk maken dat er een proportionele relatie is met het eigen bezit en de huurders (bijvoorbeeld door te kijken naar het percentage huurders in de wijk), de afstand tot het bezit (in de wijk/ buurt) en de op de wijk gerichte maatschappelijke doelstellingen van de stichtingen of verenigingen die huurder en/of gebruiker zijn van het buurthuis. Dit kunnen ook bewoners zijn uit de wijk. Met deze inperkingen wordt gegarandeerd dat geen risicovolle, grote initiatieven ontstaan onder de noemer «buurthuis». Ten aanzien van het verschil tussen een gemeenschapscentrum en een multifunctioneel centrum voor maatschappelijke dienstverlening merkt de regering het volgende op. Maatschappelijke dienstverlening ligt primair op de weg van gemeente en andere partijen. Het ligt dan ook niet in de rede dat toegelaten instellingen dit ontwikkelen en/of te verhuren. Een gemeenschapscentrum vervult primair een functie voor de buurt.

Gemengde wijken en krimpregio's

De leden van de CDA-fractie, de D66-fractie en lid Baay-Timmerman vroegen hoe wordt gewaarborgd dat gemengde wijken mogelijk blijven. De leden van de ChristenUnie-fractie en de SP-fractie vroegen hoe in de novelle rekening is gehouden met krimpregio's.

Met de novelle wordt beoogd dat toegelaten instellingen zich concentreren op de kerntaak. Daarnaast hebben zij de mogelijkheid om, waar de gemeente dit wenselijk acht en waar geen marktpartijen die taken op zich willen nemen, te investeren in niet-DAEB activiteiten. Hieronder valt het mede helpen realiseren van zowel gemengde wijken als voldoende investeringen in krimpgebieden. Het is aan de gemeente om de gevraagde inspanning in de herstructurering helder te verwoorden in een woonvisie en afspraken te maken met de toegelaten instellingen, maar ook te kijken naar andere marktpartijen als het gaat om gemengd bouwen

en investeren in niet-DAEB activiteiten. Bovendien kunnen toegelaten instellingen maximaal 10% toewijzingsruimte gebruiken om woningen toe te wijzen aan de huishoudens met inkomens tussen € 34.000 en € 38.000 en maximaal 10% aan huishoudens hogere inkomens (boven € 38.000), en daarmee bevorderen dat wijken naar inkomen gemengd worden bewoond. De regering verwacht dat voorliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het behoud van gemengde wijken en de woonkwaliteit in krimpgebieden.

De leden van de Christenunie-fractie vroegen naar de gevolgen voor krimpregio's, in het bijzonder waar het gaat om brede scholen. Het bouwen en beheren van brede scholen in krimpregio's kan nog steeds door de toegelaten instelling, maar dan wel op verzoek van de gemeente, na de markttoets en onder zo veel mogelijk marktconforme voorwaarden in de niet-DAEB tak. Veel brede scholen komen ook nu al zonder bemoeienis van toegelaten instellingen tot stand. Zo zijn de vijf brede scholen in Arnhem (o.a. in de krachtwijken Presikhaaf, Klarendal en Malburgen) door de gemeente gebouwd en niet door de toegelaten instelling. Zij worden ook allemaal door de gemeente geëxploiteerd. In de gemeente Bronckhorst (Achterhoek) is bijvoorbeeld een integraal kindcentrum gerealiseerd, in samenwerking met de schoolbesturen, instellingen en verenigingen zonder betrokkenheid van de toegelaten instellingen. Zij zijn voornemens deze samenwerking voort te zetten voor meer projecten.

De leden van de SP-fractie wezen op de regionale en lokale context voor het beoordelen van DAEB taken.

De regering onderkent dit waar het gaat om het bouwen van niet-DAEB woningen. De markttoets speelt hierbij een grote rol. Voor maatschappelijk vastgoed geldt vervolgens het uitgangspunt of er nog een relatie met het wonen zelf bestaat. Dit is opdat ook buurthuizen, jongerencentra, gemeenschapscentra en dergelijk kleinschalig op de wijk gericht maatschappelijk vastgoed als DAEB geldt. De regering vindt dat het overige vastgoed (scholen, gebouwen voor culturele activiteiten, sporthallen e.d.) door andere maatschappelijke organisaties gebouwd en beheerd zou moeten worden. Het kan dan nog steeds een dienst van algemeen (economisch) belang zijn, alleen niet een dienst die door een toegelaten instelling aangeboden of gefaciliteerd hoeft te worden. De regelgeving in de Herzieningswet en novelle kent, afgezien van de regionale afbakening van het werkgebied van toegelaten instellingen, geen regionale differentiatie. Wel zal er bij de vormgeving van de rendementnormen voor niet-DAEB investeringen op worden gelet dat deze maatschappelijk gewenste herstructureringsinvesteringen, die ook krimpgebieden kunnen betreffen, niet onnodig blokkeren. De regering brengt in dat verband in herinnering dat toegelaten instellingen in krimpgebieden nu reeds voor verbouw van vastgoed zonder woonfunctie tot huurwoningen, sloop van huurwoningen en samenvoeging van huurwoningen korting kunnen krijgen op de af te dragen verhuurdersheffing.

Daarbij wordt opgemerkt dat marktpartijen zich vanuit risico- en rendementsoverwegingen voor hun nieuwbouwactiviteiten vooral zullen richten op gebieden waar sprake is van woningschaarste. Krimpgebieden, waaronder delen van Limburg, horen daar per definitie niet bij. Wanneer er werkelijk sprake is van een tekort aan duurdere huurwoningen op een lokale markt en er desondanks geen belangstelling is van marktpartijen om deze te bouwen, dan ligt het in de rede te veronderstellen dat toegelaten instellingen deze huurwoningen rendabel (binnen de te stellen norm) kunnen bouwen en daarvoor ook ongeborgde financiering kunnen krijgen.

Wonen en zorg

De leden van de CDA-fractie en het lid Baay-Timmerman vroegen in hoeverre de ontwikkelingen in de zorg verwerkt zijn in het wetsvoorstel en de taakafbakening van toegelaten instellingen.

Door de vergrijzing en de veranderingen in de zorg, zullen toegelaten instellingen in de toekomst vaker te maken krijgen met ouderen en zorgbehoevenden. Het bouwen en verhuren van geschikte sociale huurwoningen voor ouderen en zorgbehoevenden is onderdeel van de kerntaak die in dit wetsvoorstel wordt beschreven. In de AMvB worden bovendien expliciet verschillende categorieën gebouwen toegestaan in de sfeer van wonen met zorg. Toegelaten instellingen mogen ook na invoering van de Herzieningswet investeren in opvangcentra, hospices, inbandige zorgsteunpunten en inbandige ruimten voor dagbestedingen incl. enige zorginfrastructuur. Deze categorieën gebouwen worden tot het «wonen» gerekend.

Het lid Baay-Timmerman vroeg verder hoe voorzien kan worden in betaalbare woningen voor ouderen met een inkomen net boven de DAEB norm. Maximaal 10% van deze huishoudens met een inkomen tussen € 34.000 en € 38.000 kan aanspraak maken op een sociale huurwoning. Daarnaast kan maximaal 10% met een hoger inkomen eveneens een sociale woning betrekken. Voor de volledigheid merkt de regering op dat deze 10% ruimte niet uitsluitend voor ouderen bestemd is, ook andere groepen hogere inkomens kunnen daar aanspraak op maken. Het is aan de toegelaten instelling daar beleid op te ontwikkelen, rekening houdend met de lokale volkshuisvestingsopgave.

Daarnaast blijven indicaties voor zorg met verblijf (intramuraal) of voor ADL-assistentie geldige toewijzingsgronden voor een woning in de sociale sector, ongeacht het huishoudinkomen. Zo worden ouderen en personen met een (zwaardere) zorgvraag ondersteund om zelfstandig te blijven wonen. Door de hervormingen in de zorg verdwijnen de indicaties voor personen met een extramuraal zorgvraag, en kunnen die niet meer als toewijzingsgrond gebruikt worden. De groep die op basis van een dergelijke indicatie recht had op een sociale woning kan opgevangen worden binnen de 10% vrije ruimte. Over de invulling van die ruimte kunnen gemeenten en toegelaten instellingen afspraken maken. Het is te verwachten dat gemeenten, in lijn met de decentralisatie van zorgtaken naar het gemeentelijke niveau, wonen met zorg hierin een rol geven.

2.2 Beperkingen van de niet-DAEB activiteiten

Inleiding

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de beperking van niet-DAEB activiteiten voor toegelaten instellingen. De regering hecht eraan in de inleiding van deze paragraaf de achtergrond en werking van de inperking van niet-DAEB activiteiten te schetsen in het geval er sprake is van een administratieve scheiding.

De regering gaat ervan uit dat daarmee antwoord is gegeven op de volgende vragen van de verschillende fracties:

- de vraag van de leden van de SP-fractie hoe een gemeentelijke toets voor niet-DAEB investeringen werkt en welke nadere voorwaarden in de AMvB zullen worden gesteld; de vragen van de leden van de SGP-fractie waarom toegelaten instellingen in de niet-DAEB op nieuwe locaties in alle gevallen marktconform moeten opereren, ook wanneer marktpartijen geen belangstelling tonen; de vragen van de leden van de CDA-fractie en het lid Baay-Timmerman waarom voor toegelaten instellingen strengere regels gelden betreffende de toegestane niet-DAEB activiteiten dan voor marktpartijen; de vraag van de leden

- van de SGP-fractie waarom het toezicht op niet-DAEB investeringen niet aan het reguliere toezicht wordt overgelaten, en waarom er geen financiële drempel is; de vraag van de leden van de CDA-fractie of bij een juridische splitsing ook de gehele procedure moet worden doorlopen; de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoeveel tijd marktpartijen hebben om te reageren op een markttoets van de gemeente; de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie wat de procedure is indien een marktpartij geïnteresseerd is, maar onrealistische voorwaarden stelt; de vraag van de leden van de SP-fractie hoe gemeenten kunnen bewijzen dat er geen sprake is van bevoordeling en hoe gemeenten te horen krijgen welke niet-DAEB activiteiten wel of niet zijn toegestaan; de vraag van de leden van de D66-fractie of het level playing field wel voldoende wordt gegarandeerd, in het licht van de versterkte aansturing van toegelaten instellingen door gemeenten; de vraag van de leden van de CDA-fractie of er volgens de regering sprake is van een gelijk speelveld t.a.v. niet-DAEB investeringen omdat wanneer een marktpartij daadwerkelijk geïnteresseerd is, de toegelaten instelling niet meer in aanmerking komt voor de uitvoering van niet-DAEB werkzaamheden; de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom voorafgaand toezicht door de Minister nodig is in situaties waarin gemeenten akkoord zijn, geen bezwaren door marktpartijen zijn aangevoerd en de financiële beoordeling geen problemen oplevert; de vragen van de leden van de SP-fractie hoe de Minister tot zijn oordeel inzake niet-DAEB investeringen komt en of daar bezwaar tegen mogelijk is, hoe hij handelt bij een positief oordeel van het WSW alsook hoe de Minister toetst of er geen kruissubsidiëring plaatsvindt en hoeveel extra werk dat kost voor de toegelaten instelling en de Minister; de vraag van de leden van de SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie wat er gebeurt indien plannen voor niet-DAEB investeringen worden aangepast, nadat een markttoets heeft plaatsgevonden; de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom bij afwezigheid van interesse van marktpartijen de toegelaten instelling tegen commerciële maatstaven de door de lokale overheid als noodzakelijk beschouwde niet-DAEB opgave op zich moet nemen;
- de vraag van de leden van de PvdA-fractie, de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie waarom er een marktconforme rendementseis wordt vereist als andere marktpartijen geen interesse hebben en het WSW de financiële continuïteit van de niet-DAEB bewaakt; de vraag van de leden van de SGP-fractie en de CDA-fractie of de rendementseis niet te zwaar is, mede gezien de rekenvoorbeelden van de Commissie De Gaay Fortman; de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een reactie op de stelling van diverse partijen dat de rendementseisen aan de niet-DAEB gemengde wijken onmogelijk zouden maken en of de regering bereid is tot een nadere analyse in deze op basis van de rapportages van Aedes;
 - de vraag van de leden van de SP-fractie naar de vormgeving van de WSW-toets bij niet-DAEB investeringen en de vraag naar de rendementstoets in geval van herstructurering; de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of toegelaten instellingen bij herstructurering verplicht zijn woningen die niet-DAEB worden aan te bieden aan de markt, en, zo ja, of dit niet tot gedrag leidt waarbij het bezit wel in kwaliteit wordt verhoogd maar niet in huur, om het later te verkopen; de vraag van de leden van de SP-fractie of marktpartijen herstructurering niet kunnen blijven frustreren door het blijven voeren van procedures tegen gemeente en toegelaten instellingen; de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom daarbij dan niet ten minste in uitzonderingssituaties een interne lening mogelijk is;
 - de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering mogelijkheden ziet om de procedure voor nieuwe niet-DAEB activiteiten van toegelaten instellingen te vereenvoudigen.

Achtergrond: extra waarborgen bij niet-DAEB activiteiten in een administratieve scheiding

Het ontwikkelen van dure huur- en koopwoningen ligt primair op de weg van marktpartijen. Het betreft activiteiten die niet tot de kerntaak van toegelaten instellingen gerekend worden. De regering acht het onwenselijk dat toegelaten instellingen zonder inkadering risico's lopen uit werkzaamheden op het niet-DAEB vlak met gebruikmaking van maatschappelijk bestemd vermogen. De regering wil daarnaast een eerlijk speelveld creëren met marktpartijen.

De regering acht dan ook extra waarborgen noodzakelijk bij investeringen die door de toegelaten instellingen in een administratief gescheiden niet-DAEB tak plaatsvinden. Investerings in niet-DAEB activiteiten mogen niet leiden tot verstoring van eerlijke mededinging en mogen geen groot risico met zich meebrengen voor het vermogen van de toegelaten instelling.

Bij administratief gescheiden niet-DAEB activiteiten is er een groter risico op marktverstoring, kruissubsidie en risico's die terug kunnen slaan op DAEB activiteiten. Daarom zijn extra waarborgen noodzakelijk. Er moet een markttoets plaatsvinden door de gemeente (toetsing belangstelling beleggers) en een financiële toets op het rendement door het WSW en door de financiële toezichthouder.

Bovenstaande risico's zijn beperkter aanwezig bij uitvoering van niet-DAEB activiteiten in een juridisch afgesplitste dochter. Wanneer de toegelaten instelling kiest voor een juridische splitsing zijn deze extra waarborgen niet nodig. De dochter ontvangt immers geen staatssteun en opereert net als andere marktpartijen. Ook mag de toegelaten instelling na de splitsing geen nieuwe leningen of garanties verstrekken aan de dochter. Daarnaast oefenen de toezichthouders toezicht uit op de dochter en kunnen zo nodig maatregelen opleggen, zoals de eis dat belangen in de dochter worden afgestoten. In het schema in de inleiding (pagina 8) is het proces voor het goedkeuren van activiteiten in de administratief gescheiden niet-DAEB tak weergegeven.

De regering zal achtereenvolgens ingaan op (1) markttoets, (2) de rendementstoets (3) de beoordeling door de toezichthouder, (4) de verschillen in aansprakelijkheid tussen de administratieve scheiding en de juridische splitsing en (5) specifieke vragen die door verschillende fracties zijn gesteld.

1. Markttoets bij een administratieve scheiding

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven acht de regering het wenselijk, vanuit het oogpunt van het creëren van een gelijk speelveld met marktpartijen waar het gaat om niet-DAEB investeringen, dat het proces om tot investeringen te komen transparant plaatsvindt.

De markttoets vormt daarbij een onderdeel van het goedkeuringsregime voor niet-DAEB activiteiten wanneer de toegelaten instelling kiest voor een administratieve scheiding. Indien een gemeente een niet-DAEB investering noodzakelijk acht, maakt de gemeente dit algemeen bekend. De algemene bekendmaking moet in ieder geval digitaal gebeuren, maar kan ook via fysieke publicatie of verspreiding geschieden. Voorwaarde is dat alle vormen van bekendmaking dezelfde informatie bevatten. Het ligt voor de hand dat de gemeente in de algemene bekendmaking een reactietermijn noemt die zij redelijk acht, rekening houdend met de opgave en de lokale omstandigheden. Een gemeente dient vooraf zo duidelijk mogelijk de voorwaarden te formuleren waaronder een aanbod past in de wensen van de gemeente. Zie ook de passage inzake de markttoets in de paragraaf «Reactie op het rapport van Commissie De Gaay Fortman» (pagina 7).

Na de openbare bekendmaking zal de gemeente in gesprek gaan met partijen die interesse hebben in het uitvoeren van het voornemen. Indien er geen marktpartijen geïnteresseerd zijn of marktpartijen naar het oordeel van de gemeente onrealistische voorwaarden stellen, en de toegelaten instelling de activiteit wel wil uitvoeren, maakt de gemeente bekend dat zij met de toegelaten instelling in zee gaat.

Wanneer de gemeente de activiteit aan de toegelaten instelling toekent, meldt de toegelaten instelling de volkshuisvestelijke toezichthouder of zij het voornemen wil uitvoeren. De gemeente stuurt een met bescheiden onderbouwde verklaring waarin staat dat de investering noodzakelijk wordt geacht, de markttoets is uitgevoerd en de toegelaten instelling niet is bevoordeeld. De toezichthouder toetst of de voornemens binnen het werkdomein passen zoals dat in de wet is gedefinieerd en of de gemeente de markttoets adequaat heeft uitgevoerd. De toezichthouder zal dan ook beslissen op eventuele klachten van marktpartijen. Hiervoor kan zij de gemeente om een zienswijze vragen. Mocht de klacht gegrond worden geacht, dan worden gemeente en toegelaten instelling hiervan op de hoogte gesteld. De toegelaten instelling krijgt hiermee geen toestemming door te gaan met het voornemen. Wanneer de toezichthouder geen afwijzend bericht stuurt kunnen toegelaten instellingen in deze fase uitgaan van het adagium «geen bericht is goed bericht» en doorgaan met het uitwerken van hun investeringsplannen.

Met deze stappen in de markttoets ontstaat, gevoegd bij de regels inzake staatssteun, in voldoende mate een level playing field.

Indien de plannen of de voorwaarden waaronder de niet-DAEB investering moet plaatsvinden na het doorlopen van de markttoets substantieel wijzigen, zal door de gemeente een nieuwe markttoets moeten worden uitgevoerd. Veranderen de voorwaarden nog tijdens de markttoets, dan zal de gemeente dat bekend moeten maken. Marktpartijen die in een eerder stadium wellicht afhaakten, krijgen daarmee de gelegenheid om aan te geven of zij onder de nieuwe voorwaarden wel interesse hebben. Dit wordt bij AMvB geregeld. Indien de toezichthouder geluiden ontvangt dat hieraan niet is voldaan, zal deze besluiten de toegelaten instelling geen toestemming te verlenen de activiteit uit te voeren.

Er is overigens geen sprake van dat toegelaten instellingen kunnen worden gedwongen niet-DAEB activiteiten op zich te nemen als er geen interesse van marktpartijen is.

2. Rendementsnorm bij een administratieve scheiding

Met het stellen van een rendementseis wordt onder meer gestreefd naar eerlijke mededinging. Ook als een andere marktpartij geen belangstelling heeft voor het specifieke project, kan het marktverstoring werken als de toegelaten instelling dit project onder de prijs uitvoert (bijvoorbeeld door een huur te vragen die ver onder de markthuurligt). Dit kan dan prijsbederf tot gevolg hebben die uitstraalt naar gebieden waar andere marktpartijen wel bezit hebben en er dus last van kunnen krijgen. De regering acht daarom een toets door de toezichthouder noodzakelijk. De rendementsnorm en de eis van markconforme leningen hebben mede als doelstelling verstoring van mededinging met andere marktpartijen dan toegelaten instellingen zelf, te voorkomen en zoveel mogelijk in deze een gelijk speelveld voor toegelaten instellingen te creëren. De zienswijze van het WSW op niet-DAEB investeringen ziet niet op dergelijke mededingingsaspecten en de regering wil dan ook niet uitsluitend op de WSW zienswijze (of toets) afgaan.

Met de rendementsnormen wil de regering borgen dat de risico's bij niet-DAEB investeringen niet terugslaan op het DAEB bezit van de toegelaten instelling. Investerings in geliberaliseerde woningen en koopprojecten zijn bij uitstek projecten waar marktpartijen het primaat zouden moeten hebben. Wanneer marktpartijen dat niet doen en toegelaten instellingen die activiteit op zich nemen is het niet wenselijk dat de risico's van verliezen op niet-DAEB investeringen indirect (via huurverhogingen) terecht kunnen komen bij huurders van DAEB woningen.

De regering acht het evenwel van belang dat een rendementsnorm maatschappelijk gewenste investeringen niet onnodig blokkeert. Het geheel van deze uitgangspunten en overleg met diverse partijen, zoals financieel deskundigen, vertegenwoordigers van Rotterdam-Zuid en toegelaten instellingen, hebben onder meer geleid tot het inzicht dat bepaalde maatschappelijk gewenste niet-DAEB activiteiten in bepaalde gebieden niet zonder verliezen kunnen worden gerealiseerd. Om deze reden wordt de rendementstoets zoals deze in de proeve van de AMvB is geschetst aangepast. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende vormgeving.

Bij de vormgeving van de rendementstoets is naar voren gekomen dat herstructurering in de regel verliesgevend is, ook als deze leidt tot de bouw van niet-DAEB woningen. Daarnaast is gebleken dat er onduidelijkheid is over wanneer kosten tot de DAEB en wanneer tot de niet-DAEB moeten worden gerekend als er sprake is van «omvorming» van DAEB bezit naar niet-DAEB bezit door sloop/vervangende nieuwbouw, renovatie, samenvoeging of anderszins. Om deze onduidelijkheid weg te nemen heeft de regering besloten dat in deze situaties kosten welke worden gemaakt tot het bouwrijp zijn van de grond (voor een deel) mogen worden gedragen door de DAEB. Dit betreft kosten als afboeking van het bestaande DAEB bezit, het slopen van dat bezit en het bouwrijp maken van de grond. Ook de kosten van aankoop van particuliere huurwoningen in de gereguleerde sector vallen hieronder. Vervolgens kan de bouwrijp gemaakte grond tegen betaling van de marktwaarde, op residuele wijze bepaald uitgaande van de niet-DAEB bestemming van de grond, over van de DAEB naar de niet-DAEB. De DAEB draagt dan dus de kosten tot en met het bouwrijp maken van de grond verminderd met de marktwaarde van de grond, en de niet-DAEB de kosten ter hoogte van van de marktwaarde van de grond. Hierbij geldt, ter bescherming van de DAEB, de eis dat de genoemde in de DAEB te nemen kosten in een bepaald herstructureringsgebied per 10 jaren maximaal een bepaald percentage van de WOZ-waarde van daar aanwezige DAEB woningen mag zijn. Voor Rotterdam-Zuid en de krimpgebieden, waar vanwege de lokale situatie upgradering kan worden geacht het grootste waardevermeerderend effect te sorteren, wordt daarbij gedacht aan een percentage van 10, en voor overig Nederland aan 5%. Overigens zal de DAEB baat hebben bij herstructurering omdat de WOZ-waarde van dat bezit positief wordt beïnvloed.

De gemeente zou in een dergelijk geval bij de markttoets kunnen aangeven dat de grond reeds in bezit is van de toegelaten instelling en aangeven wat de totale kosten van het niet-DAEB project zijn en welke kosten daarvan in de DAEB achterblijven.

In een dergelijke situatie zal het qua rendement voor een andere marktpartij bij herstructurering niet zo snel aantrekkelijk zijn om in te tekenen op het project, omdat deze kosten veelal hoger zullen zijn dan de marktwaarde van de bouwrijp gemaakte grond. Het zou onwenselijk zijn als de toegelaten instelling alle kosten van afboeking, sloop en bouwrijp maken

draagt om vervolgens de bouwrijpe grond tegen een (veel) lagere marktwaarde te moeten verkopen aan een andere marktpartij die daar dan een rendabel rendement op kan realiseren.

De rendementsnorm ziet vervolgens op het rendement dat in de niet-DAEB wordt gemaakt, dat wil zeggen na achterlating van een deel van de kosten in de DAEB, zoals hierboven geschetst. Dit biedt de mogelijkheid van een algemene rendementsnorm die zowel voor nieuwe uitleg als voor herstructureringsgebieden hetzelfde is. Om redenen van eenvoud en transparantie wordt daarbij gekozen voor een eenvoudige maatstaf, namelijk de BAR (bruto aanvangsrendement). De BAR geeft de verhouding tussen huuropbrengsten in het eerste (volledige) jaar en de stichtingskosten weer. Weliswaar is de te realiseren markthuurl in herstructureringsgebieden veelal lager dan gemiddeld, maar dat geldt evenzeer voor de residueel bepaalde marktwaarde van de grondprijzen.

De BAR zal bij AMvB worden genormeerd op een percentage dat gebruikelijk is in de vastgoedsector voor huurwoningen. In zoverre het niet-DAEB project koopwoningen en ander te verkopen vastgoed betreft zal een rendementseis worden gesteld die ziet op een in de vastgoedsector gebruikelijk winstpercentage op de gemaakte kosten in de niet-DAEB.

Met de BAR wordt een rendementsnorm gehanteerd die meer gericht is op eerlijke mededinging dan op bescherming van het vermogen van toegelaten instellingen. Immers, de exploitatiekosten maken geen deel uit van deze norm. Om die reden zal het WSW een zienswijze geven over de financiële gevolgen van de voorgenomen niet-DAEB investering voor de niet-DAEB tak van de toegelaten instelling. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat nader te bepalen normen voor financiële parameters waar het WSW normaliter op toetst (zoals de loan-to-value (LTV) of interest coverage ratio (ICR)), niet worden overschreden als het niet-DAEB project wordt uitgevoerd. Bij het bepalen van de normen zal worden gerefereerd aan de gebruikelijke normen die het WSW hanteert voor een toegelaten instelling. Daarnaast zal in situaties van herstructurering waarbij kosten worden achtergelaten in de DAEB, ook een vergelijkbare WSW-zienswijze worden afgegeven over de DAEB tak van de toegelaten instelling op basis van de gebruikelijke normen.

3. Beoordeling door de toezichthouder

Bij niet-DAEB investeringen zal de toezichthouder een oordeel moeten geven. De toetsing zal betrekking hebben op de vraag of de markttoets door de gemeente op een juiste wijze is uitgevoerd (met de mogelijkheid voor andere geïnteresseerde partijen om hierover klachten in te dienen), op een oordeel over de zienswijze van het WSW over de financiële gevolgen van de investering voor de niet-DAEB tak, op de uitkomst van de rendementstoets, op de financiering van het project (extern/intern) en op de vraag of de activiteit binnen het werkdomein past.

Tegen de beslissing van de toezichthouder is op grond van de Algemene wet bestuursrecht volgens de daar aangegeven wijze bezwaar en beroep mogelijk.

De toets op «kruissubsidiëring» (inzet van DAEB middelen of -zekerheden ten behoeve van de niet-DAEB anders dan toegestane interne financiering) heeft een algemeen karakter en staat in principe los van de beschreven specifieke toets op niet-DAEB investeringen. De financiële toezichthouder zal binnen het kader van haar financiële toezichtstaak toetsen op (verboden) kruissubsidiëring. De hoeveelheid extra werk voor

de toegelaten instelling en de toezichthouder zal worden betrokken in de raming van de administratieve en nalevingslasten.

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven is het toezicht op toegelaten instellingen publiekrechtelijk vormgegeven terwijl het WSW zijn disciplinerende functie als hoeder van de borg vervult. Het WSW is een private instelling en vervult in die hoedanigheid ook geen rol in het toezicht op toegelaten instellingen. Wel acht de regering een rol voor het WSW weggelegd als hoeder van de borg en de beoordeling van risico's van niet-DAEB investeringen. Om die reden is er ook voorzien in een zienswijze (WSW-toets) op de voorgenomen niet-DAEB activiteiten. Wel zal er met het WSW overleg plaatsvinden over de uitvoering van de WSW-zienswijze zodat de financiële normen uit de zienswijze en de beoordeling door de financiële toezichthouder op elkaar aan kunnen sluiten. Dit vergroot de helderheid vooraf voor alle partijen en beperkt de administratieve lasten.

Een financiële ondergrens om investeringen te moeten voorleggen is, in antwoord op vragen van leden van enkele fracties, afwezig. Alle investeringen dienen te voldoen aan de vereiste toetsen. Zo wordt voorkomen dat door splitsing van projecten onder de financiële drempel zou kunnen worden gebleven zodat toetsing kan worden ontlopen.

De toets van de toezichthouder beperkt zich niet tot de financiële aspecten. De toezichthouder toetst daarnaast de gemeentelijke gewenstheid van de investering, de passendheid binnen het werkdomein en de juiste uitvoering en uitkomst van de markttoets. De toezichthouder keurt formeel goed, maar bij het goed doorlopen van alle stappen hoeft dit geen grote toezichtslast te betekenen.

4. Aansprakelijkheid

Ten slotte hecht de regering er aan nogmaals te benadrukken dat de toetsing van niet-DAEB activiteiten in het geval van een administratieve scheiding plaatsvindt binnen één juridische entiteit (de toegelaten instelling). Dit brengt extra risico's met zich mee. Ter illustratie heeft de regering in onderstaand overzicht schematisch in beeld gebracht wat de verschillen zijn waar het gaat om de aansprakelijkheid tussen de administratieve scheiding en de juridische scheiding. Daarnaast bevat het schema de eisen die worden gesteld om te voorkomen dat de DAEB activiteiten door de niet-DAEB activiteiten in gevaar worden gebracht en de mogelijkheden om de niet-DAEB tak te laten bijdragen bij problemen in de toegelaten instelling. Omdat een juridische splitsing op zich de belangrijkste waarborg is om te voorkomen dat niet-DAEB activiteiten de DAEB activiteiten in gevaar kunnen brengen, zijn er minder eisen bij een juridische splitsing.

	Administratieve scheiding (artikel 49 Herzieningswet)	Juridische splitsing (artikel 50a Herzieningswet)
Aansprakelijkheid DAEB voor niet- DAEB	– De DAEB en niet-DAEB activiteiten zijn alleen boekhoudkundig gescheiden en maken onderdeel uit van één juridische entiteit, wanneer de niet-DAEB tak niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen kan dat terugslaan op de DAEB activiteiten.	– De DAEB en niet-DAEB activiteiten zijn ondergebracht in respectievelijk een moeder- en dochteronderneming, waardoor de moeder met DAEB activiteiten niet langer aansprakelijk is voor niet-DAEB activiteiten na de splitsing (artikel 21a wet). – De moeder is slechts aansprakelijk voor verplichtingen die zijn aangegaan voor de splitsing (artikel 21a wet).

	Administratieve scheiding (artikel 49 Herzieningswet)	Juridische splitsing (artikel 50a Herzieningswet)
Eisen om risico's van niet-DAEB voor DAEB te beperken	<ul style="list-style-type: none"> – Financieel toezicht op instelling, artikel 61c wet. – alle aan te leveren informatie moet worden gesplitst in DAEB en niet-DAEB activiteiten (artikel 1.11a proeve van de AMvB) – informatieplicht bestuur aan toezichthouder bij financiële problemen (artikel 29 wet) – Rendementseis investeringen niet-DAEB: (artikel 44d wet en 3.2d proeve van de AMvB). – DAEB bezit kan niet dienen als onderpand voor financiering niet-DAEB activiteiten, (artikel 49 wet en 3.22 proeve van de AMvB). – Geen ongeborgde financiering als de leningportefeuille meer bedraagt dan een bepaald percentage van de WOZ waarde van het bezit, artikel 21c wet. – De niet-DAEB kan niet gefinancierd worden met (door WSW) geborgde leningen, artikel 21d wet. 	<ul style="list-style-type: none"> – Juridische scheiding op zich is de belangrijkste waarborg. Omdat de moeder aandelen heeft in de dochter is er financieel toezicht op zowel moeder als dochter (artikel 61c wet).
Mogelijkheden om niet-DAEB te laten bijdragen bij problemen in de DAEB	<ul style="list-style-type: none"> – Sanering gericht op voortzetting DAEB activiteiten, artikel 57 wet. – Toezichthouder kan voorwaarden opnemen bij sanering (bv. afstoten bezit). (art.4.2 proeve van de AMvB) 	<ul style="list-style-type: none"> – Als het nodig is voor het voortbestaan van de moeder kan de toezichthouder beslissen dat aandelen van de dochter in openbaar ter overname moeten worden aangeboden (artikel 50c wet 3.30d proeve van de AMvB). – Als het nodig is voor het voortbestaan van de moeder kan de moeder de dochter verplichten om dividend uit te keren voor zover daar ruimte voor is (artikel 50b wet).
Verbanden DAEB en niet-DAEB na scheiding	<ul style="list-style-type: none"> – Bij de scheiding wordt vanuit de DAEB een interne lening aan de niet-DAEB verstrekt. Deze moet worden afgelost (artikel 49 wet en 3.21/3.23 proeve van de AMvB). – Na scheiding geen interne leningen, behalve bij herstructurering en dan enkel uit reserve verkoop woningen en met marktconforme rente (artikel 49 wet, en 3.22 proeve van de AMvB) 	<ul style="list-style-type: none"> – De moeder heeft aandelen in de dochter (artikel 27 wet). Bij de scheiding verstrekt de moeder een startlening aan de dochter om oprichting van de dochter mogelijk te maken. Deze moet worden afgelost (artikel 3.28 proeve van de AMvB). De dochter kan geen gebruik maken van onderpand bij de moeder (artikel 3.28 proeve van de AMvB). – Na de scheiding geen nieuwe lening en/of garantiestelling, tenzij de toezichthouder ontheffing verleent, (artikel 21a wet en 1.10 proeve van de AMvB).

5. Specifieke vragen

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het voornemen van de regering om niet-DAEB werkzaamheden niet toe te staan indien deze geen directe relatie hebben met de DAEB werkzaamheden. Deze leden vroegen concreet aan te geven wanneer er sprake is van een directe relatie tussen DAEB en niet-DAEB en hoe deze beoordeling er in de praktijk komt uit te zien.

De regering heeft dit vormgegeven door in artikel 45 op te nemen dat niet-DAEB werkzaamheden zijn toegestaan voor zover zij worden verricht in gebieden waar woningen in eigendom van toegelaten instellingen zijn gelegen (zoals bij herstructurering en stads- en dorpsvernieuwing aan de orde zal zijn) en passen in de bijdrage die de toegelaten instellingen geacht worden te leveren aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat in de gemeente geldt. De toezichthouder kan beoordelen of aan de vereisten wordt voldaan wanneer een voorgenomen niet-DAEB investering op grond van artikel 44c wordt voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom op grond van het BBSH toegestane werkzaamheden niet altijd zijn uitgesloten van onderbrenging in een aparte (niet-DAEB) tak, en wijzen er daarbij op dat te liberaliseren woningen ook niet verplicht in de niet-DAEB tak hoeven te worden ondergebracht.

Het werkdomein zoals nu bepaald bij het BBSH geeft de begrenzing aan van wat een toegelaten instelling aan activiteiten mag verrichten. De

Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (tijdelijke regeling) geeft daarbij aan welk deel daarvan met staatssteun, zoals WSW-borging, mag worden verricht. Dat zijn in principe twee verschillende zaken. Ook al voor de vaststelling van de DAEB in de tijdelijke regeling, die in 2011 in werking is getreden, was staatssteun niet beschikbaar voor alle in het BBSH toegestane activiteiten. Zo was (en is) bijvoorbeeld WSW-borging niet toegestaan bij de financiering van koopwoningen. De vaststelling van de DAEB was erop gericht om binnen de Europese regelgeving ter zake, scherp vast te leggen voor welke activiteiten onder welke voorwaarden staatssteun kan worden verkregen door toegelaten instellingen. Definiëring van de DAEB activiteiten als alle in het BBSH toegestane activiteiten zou een substantiële en naar de mening van de regering ongewenste verruiming van de staatssteunverstrekking hebben betekend, en tevens in strijd zijn geweest met Europese regelgeving.

Dat laat onverlet dat er soms goede redenen kunnen zijn dat toegelaten instellingen meer activiteiten uitvoeren dan alleen als DAEB gedefinieerde kerntaken, zoals het streven naar een qua inkomensamenstelling meer gemengde wijk in een herstructureringsgebied. Deze taken dienen dan wel zonder staatssteun (dus in de niet-DAEB tak) te worden vervuld, omdat de toegelaten instelling zich daarbij begeeft op woonsegmenten als de vrije huur- of koopsector waar primair andere marktpartijen zonder staatssteun actief zijn, en de kans op oneerlijke mededinging daarom altijd op de loer ligt.

De vergelijking met potentieel te liberaliseren huurwoningen, die wel in de DAEB mogen blijven, is naar de mening van de regering geen juiste. Of deze woningen tot de DAEB kunnen behoren is niet afhankelijk van het aantal punten volgens het woningwaarderingssysteem, maar van de huur en het huurcontract. Op het moment dat bij huurdersmutatie feitelijke huurliberalisering van deze woningen plaatsvindt, dienen zij meteen in de niet-DAEB te worden ondergebracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden voor per toegelaten instelling niet-DAEB activiteiten toe te staan zolang ze beneden een bepaald percentage van het balanstotaal blijven, en vragen in dit verband wat het gemiddelde huidige aandeel niet-DAEB bij toegelaten instellingen is op de balans. Ook vroegen zij naar het gemiddelde huidige aandeel niet-DAEB bij toegelaten instellingen.

Het besluit van de EC van 15 december 2009 (C(2009)9963), waarin de DAEB is gedefinieerd, geeft geen ruimte voor een dergelijke ondergrensbenadering.

Op sectorniveau omvat naar raming van het CFV het niet-DAEB vastgoed ongeveer 6,5% van het totale bezit in exploitatie (bron: CFV, Financiële meerjarenverkenning van de corporatiesector na administratieve scheiding, juni 2014).

De leden van de SP-fractie vroegen welke financiële ondersteuning toegelaten instellingen mogen bieden aan startende kopers.

Toegelaten instellingen kunnen kiezen of zij gebruik willen maken van de wettelijk toegestane vormen van financiële ondersteuning voor startende kopers (koopregelingen). Zij kunnen (startende) kopers in aanmerking laten komen voor de algemene kortingsregelingen die bij verkoop van hun woningen zijn toegestaan, of kunnen, wanneer zij dat willen, een tijdelijke bijdrage in de financieringslasten leveren. Dit zal nader uitgewerkt worden in de AMvB.

Ook vroegen de leden van de SP-fractie wat «dienstbaar zijn aan een VvE» inhoudt, naar aanleiding van een passage in de toelichting op de proeve van de AMvB.

Deze passage betreft de situatie waarin een toegelaten instelling lid is van een Vereniging van Eigenaren. In dat geval mag de toegelaten instelling

bijvoorbeeld het beheer voor deze VvE uitvoeren. Uiteraard is zij dan betalend lid, zoals alle andere leden.

De leden van de SP-fractie vroegen of financiële ondersteuning van kopers door toegelaten instellingen een verstoring geeft op de koopmarkt, en hoe dergelijke ondersteuning past binnen de kerntaak van toegelaten instellingen.

De regering ziet toegelaten instellingen als maatschappelijke instellingen die huishoudens met een relatief zwakke positie op de woningmarkt passende woningruimte kunnen bieden. Dat kunnen huurwoningen zijn, maar ook kunnen zij hun woningen tegen een voor deze doelgroep betaalbare koopprijs en haalbare voorwaarden aanbieden. Aan vervreemding zijn regels gesteld, om weglek van middelen van toegelaten instellingen te voorkomen en om marktbederf tegen te gaan. Uit recente onderzoeken (ASRE, augustus 2014 en Kadaster, juli 2014) blijkt dat de invloed op de koopmarkt van het toepassen van verkoopregelingen gering is.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of zij wil overwegen om een vorm van public value test, zoals bij de publieke omroepen in Engeland wordt gehanteerd, toe te passen bij de toegelaten instellingen. De Public Value Test (PVT) is een toets van de Britse publieke omroep BBC waarmee bepaalde nieuwe activiteiten worden beoordeeld. De toets bestaat uit twee elementen. Bij de «Public Value Assessment» wordt gekeken naar het verwachte effect op het publieke belang. Bij de «Market Impact Assessment» wordt gekeken naar het effect op de markt. Hoewel de PVT betrekking heeft op andere activiteiten (omroepdiensten), zijn de elementen wel vergelijkbaar met de elementen die bij het beoordelen van de voorgenomen activiteiten van toegelaten instellingen aan de orde zouden moeten zijn (de impact op het publieke belang en het voorkomen van marktverstoringen). In de huidige voorstellen komen deze ook terug. De gemeenten krijgen een grotere rol, waarbij het de bedoeling is om met toegelaten instellingen prestatieafspraken te maken over de elementen die zien op het publieke belang (zoals de omvang en de gewenste kwaliteit van de woningvoorraad, de beschikbaarheid en betaalbaarheid voor bepaalde groepen). In het kader van die afspraken moet dus worden gekeken naar de «public value». Bij het voornemen tot het uitvoeren van niet-DAEB activiteiten moet eerst een markttoets worden uitgevoerd om de interesse van andere (commerciële) partijen in kaart te brengen.

Markttoets

De leden van de SP vroegen om een toelichting op het begrip «marktverstoring», mede in relatie tot de activiteiten van toegelaten instellingen. Onder «marktverstoring» kan in principe alles worden verstaan wat het vrije spel van vraag, aanbod en prijsvorming verstoort. In relatie tot de woningmarkt en de novelle wordt daaronder vooral gedrag verstaan dat ertoe leidt dat het aanbod van marktpartijen op de woningmarkt kleiner wordt. Het voorrang geven aan toegelaten instellingen bij de aanbesteding van bouwprojecten door gemeenten is hier een voorbeeld van, net als het onder de marktprijs werken van toegelaten instellingen waardoor marktpartijen het door hen vereiste rendement niet meer kunnen behalen en uit de markt worden gedrukt.

Van «marktverstoring» kan ook sprake zijn als marktpartijen een bepaald (niet-DAEB) project niet willen oppakken. Dat is namelijk het geval als een toegelaten instelling (bijvoorbeeld) een huurprijs vraagt ver onder de markthuurlaag waardoor concurrentie ontstaat met verhuur door marktpartijen op nabijgelegen locaties. Een belangrijke doelstelling van de beoogde rendementstoets bij niet-DAEB projecten is dan ook dat verstoring van de mededinging wordt voorkomen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de regering de toegelaten instellingen aanmerkt als aanbestedende dienst en of dit het level playing field doorkruist.

In de Herzieningswet worden toegelaten instellingen niet aangemerkt als aanbestedende diensten in de zin van de algemene Europese aanbestedingsregels. Wel wordt, zoals afgesproken met de EC, voorgesteld om de Nederlandse toegelaten instellingen te verplichten om de bouw en de verbetering van de bij AMvB aangewezen gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming aan te besteden (artikel 51). De Commissie stelt dit als voorwaarde bij het toestaan van realisatie van DAEB door toegelaten instellingen. Hierdoor wordt de mededinging bij de bouw of ingrijpende verbetering van dergelijk vastgoed gewaarborgd. Deze verplichting op basis van de wet staat los van de aanbestedingsplicht die voortvloeit uit de algemene Europese aanbestedingsregels en de toegelaten instellingen worden hiermee dan ook niet in algemene zin als aanbestedende dienst aangemerkt.

De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze de lopende afspraken tussen gemeenten, toegelaten instellingen en andere partners passen in de markttoets.

Hiervoor geldt dat na inwerkingtreding alle nieuwe niet-DAEB voornemens de markttoets zullen moeten ondergaan. Prestatieovereenkomsten of andere afspraken die nog niet zijn omgezet in concreet uitgewerkte plannen worden als nieuwe voornemens gezien. Waar bijvoorbeeld al begonnen is met sloop of bouw, zal de markttoets niet hoeven worden doorgevoerd. De regering acht deze scheiding wenselijk om enerzijds te grote schade voor toegelaten instellingen en gemeenten en anderzijds onnodige marktverstoring te voorkomen.

De CDA-fractie heeft gevraagd of marktpartijen garanties hebben gegeven of toezeggingen hebben gedaan om te investeren in huurwoningen in het middensegment. De CDA-fractie heeft specifiek deze vraag gesteld t.a.v. wijken met laag aanzien.

De regering heeft dergelijke toezeggingen of garanties niet gekregen, maar heeft wel een expliciete roep om duidelijkheid vanuit de markt gesignaleerd. Of marktpartijen willen investeren hangt af van de concrete, lokale marktkansen. Die kunnen voor elk project en per wijk verschillen. Indien marktpartijen dat niet willen, dan zal dat op dat moment betekenen dat er voor de aanwezige marktpartijen geen goede business case te maken is in deze wijken en dat kan een goede reden zijn om in deze wijk geen huurwoningen in het middensegment te moeten willen ontwikkelen. Indien de gemeente goede redenen heeft om toch in een dergelijke wijk huurwoningen in het middensegment tot stand te laten komen, dan zal zij daar het initiatief toe kunnen nemen door middel van het verrichten van een markttoets. Daarom is het instrument van de markttoets relevant. Op deze manier kan objectief, toetsbaar en transparant inzichtelijk worden of er marktpartijen zijn die ook willen investeren in dergelijke wijken op de voorwaarden die de gemeente daarbij stelt.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het voorstel zal bewerkstelligen dat externe partijen meer geïnteresseerd raken in de Nederlandse woningmarkt.

De door de regering voorgestelde systematiek voor toetsing van niet-DAEB activiteiten is er primair op gericht om een gelijk speelveld voor marktpartijen te realiseren en daarmee investeringen van deze partijen in de woningmarkt aantrekkelijker te maken. Deze insteek zou marktpartijen moeten aanspreken. Lokale omstandigheden kunnen daarbij zeer verschillen en kunnen alleen op gemeentelijk niveau gewogen worden. De gemeente krijgt dan ook een belangrijke rol bij de markttoets voor

niet-DAEB investeringen. Deze markttoets biedt daarmee een waarborg voor een zorgvuldige afweging op lokaal niveau.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom in het geval de markt geen interesse toont voor niet-DAEB activiteiten, deze activiteiten niet per definitie worden bestempeld als DAEB activiteiten, indien de activiteit de WSW toets doorstaat.

De definitie van DAEB activiteiten moet vooraf worden afgebakend. De EC heeft bij het eerder genoemde besluit van 15 december 2009 goedkeuring verleend aan de bestaande steun en bijzondere projectsteun voor toegelaten instellingen. Daarbij is expliciet benoemd dat compensatie (staatssteun) aan toegelaten instellingen uitsluitend mag worden ingezet voor bepaalde werkzaamheden. Dit betreft de werkzaamheden die in het wetsvoorstel als DAEB activiteiten worden aangemerkt. Voor de DAEB worden daarom conform het genoemde EC-besluit uniforme grenzen gehanteerd, terwijl de marktberedheid lokaal sterk kan verschillen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of bij de berekening van de administratieve lasten van de scheiding van DAEB en niet-DAEB specifiek is gekeken in krimpregio's, of de regering ook vindt dat de markttoets in sommige regio's overbodig is door voorzienbaar gebrek aan belangstelling en of de regering mogelijkheden ziet om overbodige procedures te voorkomen.

Er zal geen aparte (lichtere) regelgeving worden gemaakt voor specifieke activiteiten in specifieke regio's. De markttoets is er immers op gericht om vast te stellen of er belangstelling is bij andere marktpartijen dan toegelaten instellingen. Afzien van de markttoets veronderstelt dat er op andere wijze reeds is vastgesteld dat deze belangstelling afwezig is. Hierdoor ontstaat het risico dat positieve verandering in de belangstelling van private marktpartijen niet tijdig wordt opgemerkt en daardoor geen kans krijgt. Bij de berekening van administratieve lasten is in het licht van bovenstaande gekeken naar de sector als geheel, niet naar specifieke regio's.

Wel zal de regering, zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven, bij de beoordeling van DAEB projecten rekening houden met omstandigheden in specifieke gebieden wanneer het gaat om de afboeking van het bestaande DAEB bezit, het slopen van dat bezit en het bouwrijp maken van de grond ten behoeve van niet-DAEB projecten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de mate van zekerheid dat marktconforme leningen beschikbaar komen als marktpartijen geen belangstelling hebben voor de betreffende niet-DAEB activiteit. Andere marktpartijen kunnen afzien van een niet-DAEB activiteit om meerdere redenen, bijvoorbeeld omdat ze niet het door hen gewenste rendement halen, of omdat het niet in hun portefeuillebeheer past. Dat wil nog zeker niet zeggen dat voor de betreffende niet-DAEB investering geen externe ongeborgde financiering kan worden verkregen door de toegelaten instelling. Dat zal voornamelijk afhangen van de specifieke financiële positie van de toegelaten instelling en de niet-DAEB tak, de financiële kenmerken en risico's van het project, mede in relatie tot andere activiteiten van de toegelaten instelling, de mate van te geven zekerheidsstelling en de mate waarin financiering voor het project benodigd is.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet in de rede ligt dat de toezichthouder enkel niet-DAEB investeringen toetst wanneer de gemeente marktpartijen buitenspel zet die wel degelijk interesse hebben. Het toetsingsregime voor niet-DAEB investeringen heeft verschillende doelen. Het door de SGP-fractie aangehaalde voorkomen van marktverstoring is daar één van, maar het beperken van het (financieel) risico voor de kerntaak van toegelaten instellingen is evenzo belangrijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe lang het gehele goedkeuringsregime voor niet-DAEB investeringen duurt. Het ontwikkelen van voornemens en het maken van bouwplannen is een langdurig proces. Ook als vandaag een beslissing is genomen, wordt er niet morgen begonnen met bouwen. Het goedkeuringsregime voor niet-DAEB investeringen wordt onderdeel van dat proces en zal grotendeels parallel lopen aan andere activiteiten in dat proces. Hoe lang het gehele proces uiteindelijk duurt, hangt af van factoren als de omvang van het project, de benodigde tijd voor de uitwerking daarvan, de reactietermijn voor marktpartijen en de tijd die de gemeente neemt voor gesprekken met geïnteresseerde partijen. Marktpartijen hebben vier weken om een klacht in te dienen. Voor de financiële toets door het WSW is eveneens een termijn van niet langer dan vier weken voorzien. De toezichthouder is voor zijn rol gehouden aan de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de CDA-fractie wezen op het risico dat het bestaan van geborgde financiering bij herstructurering kan leiden tot het geborgd financieren van gewenste niet-DAEB investeringen. In dat verband vroegen deze leden naar de definiëring van herstructureringsgebied en wanneer geborgde financiering daar is toegestaan. De leden van de PvdA-fractie vroegen om nadere duiding van wat wordt verstaan onder renovatie, herstructurering en uitleg. De leden van de D66-fractie vroegen of de gunstiger condities bij herstructurering dan bij nieuwbouw niet zullen gaan leiden tot een oprekking van het begrip herstructurering. Onder nieuwe uitleg wordt verstaan bouwen op voorheen onbebouwde grond. Herstructurering is sloop gevolgd door nieuwbouw of herbouw op reeds bebouwde grond in gebieden waar de woongelegenheden van de toegelaten instelling zijn gelegen. Renovatie houdt in dat een deel van het gebouwde intact blijft, maar delen worden vervangen of nieuw worden gebouwd.

Het onder deze definitie onderbrengen van nieuwbouw op onbebouwde grond en het vervolgens met positief resultaat kunnen doorlopen van alle toetsen lijkt op voorhand vrijwel onmogelijk.

Geborgde financiering van investeringen kan uitsluitend plaatsvinden als het gaat om DAEB investeringen. Het is in dit verband niet relevant of deze investeringen herstructurering betreffen. Wel kan bij herstructurering onder voorwaarden interne financiering van DAEB aan niet-DAEB worden verstrekt zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven.

Externe financiering

Het lid Baay-Timmerman stelde vragen naar aanleiding van een analyse van AKD advocaten en Notarissen, waarin wordt gesteld dat toegelaten instellingen als gevolg van de nieuwe regels in veel grotere mate ongeborgde financiering nodig zullen hebben voor de niet-DAEB tak. Gesproken wordt van een bedrag van € 800 miljoen op dit moment tot € 15 miljard over tien jaar. De genoemde cijfers komen overeen met de analyse van het CFV (Financiële meerjarenverkenning corporatiesector na administratieve scheiding, juni 2014).

Zoals in de brief van 28 november 2013 is aangegeven (Kamerstukken II 2013/14, 29 453, nr. 337) is het WSW bereid onderpand vrij te geven ten behoeve van ongeborgde financiering wanneer de financiële positie van de toegelaten instelling dat toelaat. Voor financiering van nieuwe niet-DAEB activiteiten is het voor het WSW niet mogelijk het recht van eerste hypotheek te vestigen. In artikel 21d, eerste lid, is opgenomen dat de vestiging van een pand of hypotheek ten behoeve van de financiering van niet-DAEB activiteiten niet kan worden beperkt door enig beding van derden (zoals het WSW). Daarmee wordt verzekerd dat voor de financiering van niet-DAEB activiteiten ook daadwerkelijk financiering onder

gebruikelijke condities kan worden aangetrokken. De regering verwacht dan ook dat de gevraagde overgang naar meer ongeborgde financiering gerealiseerd kan worden.

Overigens is in artikel 21b tweede lid een bepaling opgenomen die voorkomt dat een toegelaten instelling onevenredig veel (ungeborgde) financiering aantrekt in relatie tot de totale WOZ waarde van het bezit. Dit biedt ook het WSW een extra waarborg. De regering meent dat op die wijze de verschillende belangen in balans zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de regering banken heeft geconsulteerd of ze bereid zijn afgescheiden juridische entiteiten te financieren.

Op ambtelijk niveau is overleg gevoerd met banken over hun bereidheid om de niet-DAEB te financieren. Het algemene beeld daarbij is dat deze bereidheid over het algemeen bestaat, maar dat men per instelling en per investeringsproject beziet of en in welke mate zij het project willen financieren. De kasstromen van de toegelaten instelling en het project en de te geven zekerheidsstelling zijn daarbij belangrijke elementen. Banken hebben aangegeven dat zij doorgaans een deel van de investeringskosten zouden willen financieren, maar niet het gehele bedrag.

2.3 Wijzigingen inzake de scheiding en splitsing

De leden van de SP-fractie vroegen of er niet de mogelijkheid bestaat de splitsingsoperatie in DAEB en niet-DAEB te voorkomen, als toegelaten instellingen zich toch tot hun kerntaken beperken, het toezicht wordt aangescherpt en verbeterd. Deze leden vroegen of dan niet alles wat de sociale volkshuisvesters doen is aan te merken als dienst van algemeen economisch belang.

Wanneer toegelaten instellingen zich uitsluitend beperken tot de bouw en verhuur van woningen onder de liberalisatiegrens, verhuur van toegestaan maatschappelijk vastgoed en de inzet op leefbaarheid is dat aan te merken als een DAEB activiteit. In dat geval kan de splitsing achterwege blijven.

De leden van de D66 fractie vroegen hoe de regering tot de voorliggende indeling tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten is gekomen en welke alternatieve mogelijkheden, zoals een harde scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, zij heeft overwogen.

De gekozen scheiding tussen DAEB en niet-DAEB vloeit voort uit het eerder genoemde besluit van de EC van 15 december 2009 waarover door Nederland lang is onderhandeld met de EC. In antwoorden op Kamervragen over het EC-besluit in 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 159) is aangegeven dat niet gekozen is voor een gedifferentieerde inkomensgrens per regio omdat daartoe objectieve criteria moeten worden gesteld. Er zijn onvoldoende gegevens over woningmarktregio's om criteria voor differentiatie vast te leggen. Ook een differentiatie in de huurgrens (bijvoorbeeld tussen één en meerpersoonshuishoudens) is in theorie denkbaar, in acht nemend dat de maximale begrenzing wordt gevormd door de liberalisatiegrens. Dit zou de toewijzingsregeling echter bijzonder complex maken.

De regering heeft kennis genomen van het oordeel van wetenschappers. Een harde (juridische splitsing) tussen DAEB en niet-DAEB is mogelijk en biedt voor de toegelaten instellingen een aantal voordelen. Bij een administratieve scheiding zijn namelijk meer waarborgen nodig om zorg te dragen voor het voorkomen van verstoring van marktwerking en kruissubsidie. Daarom stelt de regering aanvullende regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de markttoets en rendementsnormen bij een administratieve scheiding. Deze regels gelden niet bij een juridische splitsing.

De leden van de PvdA-fractie hebben om een reactie op het voorstel van Aedes gevraagd om toegelaten instellingen met een omzet van minder dan € 40 miljoen onder het regime van de AFM te plaatsen daar waar het gaat om afbakening van wel of niet geoorloofde staatssteun. Dat zou een verplichte balansplitsing van de bulk van de toegelaten instellingen voorkomen en volgens Aedes aansluiten bij de geldende regelgeving betreffende eerlijke marktcondities. Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar de grens van 1000 woningen waar volgens de leden van de PvdA-fractie geen wettelijke verplichting tot scheiding is opgenomen. De leden hebben gevraagd of deze grens niet te laag is in verhouding tot de grens van € 40 miljoen. De leden vroegen daarbij of een grens van 10.000 woningen niet meer in de rede ligt, daarmee zou in de visie van de leden PvdA-fractie de tendens tot schaalvergroting kunnen worden ingedamd. Daarnaast vroegen deze leden of de grens niet getrokken zou kunnen worden bij toegelaten instellingen waar maximaal 5% of 10% van hun balanstotaal uit niet-DAEB bestaat.

In reactie op de verschillende vragen van de leden van de PvdA-fractie verwijst de regering deels naar de behandeling van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting in 2011. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2011/12, 32 769, nr. 7 p. 50) heeft de regering aangegeven overleg gehad te hebben met de EC over de opvatting dat de € 40 miljoen omzetgrens voor de administratieve scheiding niet van toepassing is. De EC heeft destijds echter aangegeven dat de € 40 miljoen omzet- grens niet van toepassing is, als de EC specifieke besluiten neemt wat in het besluit van de EC ten aanzien van de toegelaten instellingen het geval is. De regering heeft desondanks bij de EC ingebracht of zij aan een wens van de regering tot invoering van een dergelijke 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. Zoals destijds ook in de beantwoording is aangegeven 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. Daarbij werd een grens genoemd van 1.000 huurwoningen en een omzet in de niet-DAEB tak van minder dan 5% van de totale omzet. De regering acht een dergelijke grens verantwoord. Ter indicatie: momenteel hebben circa 83 toegelaten instellingen minder dan 1.000 woningen en 307 minder dan 10.000 woningen. Zou de grens op 10.000 woningen liggen dan zou meer dan driekwart van de toegelaten instellingen niet meer onder voorschriften voor de administratieve scheiding vallen.

Wanneer een toegelaten instelling weinig niet-DAEB activiteiten onderneemt dan zullen de handelingen die samenhangen met de scheiding beperkt zijn tot de verplichtingen bij de eerste scheiding. Wanneer de toegelaten instelling echter voornemens is woningen te liberaliseren en over te laten gaan naar de niet-DAEB tak of middelen in te zetten vanuit een reserve woningverkoop dan zitten daar meer verplichtingen aan vast.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of de verplichting om alle bestaande activa en passiva van de toegelaten instelling te splitsen in DAEB en niet-DAEB activiteiten voortvloeit uit een verplichting vanuit de EU of vanuit de nationale politieke wens om toegelaten instellingen zich op hun kerntaak te laten richten. Deze leden vroegen een reactie waarin ook de proportionaliteit van de gevolgen van splitsing wordt betrokken. Deze leden vroegen of het niet mogelijk is alleen nieuwe passiva en activa van toegelaten instellingen die per ingaan van deze wet worden verkregen conform de nieuwe eisen aan DAEB en niet-DAEB, in gesplitste balansen onder te brengen. Deze leden vroegen of daarmee dan wordt voldaan aan de EU DAEB- en Dienstenrichtlijn. Deze leden vroegen ten slotte of met deze optie niet onzekerheid in de toekomst (bijvoorbeeld

bij herfinanciering) en de administratieve lastendruk kunnen worden teruggebracht.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de parlementaire behandeling van de Herzieningswet is aangegeven (p. 43) is een vermogensscheiding geen verplichting vanuit de EC. 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.

De legitimatie voor een vermogensscheiding 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 en de huurders. Via de vermogensscheiding en de baten-lastenscheiding zal er binnen de toegelaten instelling sprake zijn van twee gescheiden «boekhoudingen» (DAEB en niet-DAEB), waarop gescheiden toezicht kan worden gehouden. 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.

Een beperking van de niet-DAEB activiteiten tot alleen nieuwe activiteiten die na invoering van de wet worden ondernomen is dan ook niet verstandig. Bestaande niet-DAEB activiteiten komen op grond van punt 42 van het EC besluit niet voor steun in aanmerking en kunnen dan ook niet in de DAEB tak worden ondergebracht.

De leden van de SP-fractie vroegen naar het werk en de kosten van het in de niet-DAEB moeten onderbrengen van de bedrijfsmatige «plint» van gebouwen welke overigens tot de DAEB behoren. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de lasten in situaties waarin DAEB en niet-DAEB behoorlijk gemengd zijn en vroegen de leden van de SGP-fractie welke werkwijze de regering ziet gegeven het feit dat veel onroerende zaken in belangrijke mate zowel een DAEB als een niet-DAEB functie hebben.

De bedrijfsmatige «plint» van de tot de DAEB behorende woongebouwen, zoals winkels en kleine bedrijfjes, dient in de niet-DAEB te worden ondergebracht. Dit betekent dat een dergelijk complex administratief op de balans dient te worden gesplitst in een DAEB deel en een niet-DAEB deel, bijvoorbeeld naar rato van het vloeroppervlak. Baten en lasten die direct zien op de verhuur van de winkels en bedrijfjes in de «plint» dienen bij de niet-DAEB te worden ondergebracht. Lasten die het gebouw als geheel betreffen, zoals onderhoud, kunnen daarbij weer naar rato van bijvoorbeeld het vloeroppervlak worden toegedeeld. De regering verwacht niet dat een dergelijke administratieve toedeling disproportioneel veel werk en kosten met zich meebrengt voor een toegelaten instelling. Wanneer (vrijwillig) wordt gekozen voor een juridische splitsing dient het betreffende gebouw juridisch te worden gesplitst. Dat brengt eenmalig extra kosten met zich mee. De regering zal op basis van de definitieve AMvB en de novelle de administratieve en nalevingslasten verder in beeld brengen. Ook kan er voor worden gekozen om dergelijke gebouwen administratief in de toegelaten instelling te houden (waarbij de plint dan in een administratieve niet-DAEB tak wordt ondergebracht) terwijl het overige niet-DAEB bezit in een aparte juridische entiteit wordt ondergebracht.

De leden van de SP-fractie refereerden aan een door Aedes uitgevoerde toets over de uitvoerbaarheid van de scheiding DAEB en niet-DAEB. Deze leden vroegen of de regering bereid is zelf ook een dergelijke toets uit te voeren, alvorens met de novelle en AMvB verder in procedure te gaan.

De regering heeft een analyse laten uitvoeren en verwijst daartoe naar het rapport «Een financiële analyse van mogelijke gevolgen van de DAEB splitsing» van Ortec Finance dat uw Kamer bij brief van 20 juni 2014 is aangeboden (Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 5). Op basis van het rapport kan de conclusie worden getrokken dat bij de DAEB splitsing in principe steeds voldaan kan worden aan het gestelde uitgangspunt, dat beide takken levensvatbaar en zelfstandig financierbaar zijn, als aan twee voorwaarden is voldaan: (1) de toegelaten instelling heeft voorafgaande aan de DAEB splitsing een financieel gezond toekomstperspectief en (2) de toegelaten instelling heeft bij de DAEB splitsing de mogelijkheid om (binnen zekere grenzen) de invulling van de «splitsingsknoppen» zelf te bepalen.

Aan beide voorwaarden wordt met de novelle voldaan. Toegelaten instellingen worden ook zonder scheiding al geacht een financieel gezond toekomstperspectief te hebben. Daarnaast is het de toegelaten instelling zelf die met een voorstel voor de scheiding moet komen binnen de bij wet en AMvB gegeven kaders.

De leden van de SP-fractie vroegen een uitleg over het niet toestaan van het vestigen van zekerheidsrechten met DAEB onderpand, en de bescherming van de huurders hierbij.

Het vestigen van zekerheidsrechten zoals het vestigen van een hypotheek heeft geen consequenties voor de huurders. Zij blijven onder de huurbescherming vallen. Bovendien heeft het vestigen van een hypotheekrecht geen consequenties voor de eigendomssituatie. De woning blijft van de toegelaten instelling. Overigens hebben de door deze leden aangehaalde zekerheidsrechten juist betrekking op het niet mogen vestigen van onderpand op DAEB vastgoed.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of het wenselijk is om in complexen met overwegend DAEB bezit geen scheiding tussen DAEB en niet-DAEB aan te brengen en ook de verplichte aanbidding aan de markt achterwege te laten.

Het hierboven genoemde besluit van de EC van 15 december 2009, waarin de DAEB is gedefinieerd, geeft geen ruimte voor dergelijke uitzonderingen. De regering is daarnaast niet van oordeel dat het wenselijk is de gesuggereerde keuzes te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een uitzondering van de splitsingsverplichtingen DAEB en niet-DAEB voor kleine toegelaten instellingen met een zeer klein niet-DAEB bestand. Tevens stelden zij vragen over de grenscriteria voor «kleine toegelaten instellingen» in het kader van de verantwoording.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal bij AMvB worden geregeld dat toegelaten instellingen met minder dan 1.000 huurwoningen, een omzet in de niet-DAEB tak van minder dan 5% van de totale omzet en die geen dochters of andere deelnemingen hebben aan een lichtere vorm van verantwoording gehouden zullen zijn. Hierbij geldt de voorwaarde dat zij niet alsnog te liberaliseren huurwoningen verhuren als niet-DAEB huurwoningen of voornemens zijn nieuwe investeringen te doen in niet-DAEB vastgoed. In de proeve van de AMvB zijn deze uitzonderingen op de verantwoordingsregels voor kleine toegelaten instellingen met weinig niet-DAEB activiteiten overigens nog niet opgenomen. In de nog aan uw Kamer in het kader van de voorhangprocedure aan te bieden AMvB zal dat wel het geval zijn. In dat verband zal tevens de verantwoording over en vanwege de splitsing worden gezien. Voor een uitzondering op de splitsing als zodanig is, gegeven het besluit van de EC van 15 december 2009, waarin de DAEB is gedefinieerd, echter geen ruimte.

Wat betreft de gekozen grens voor «kleine toegelaten instellingen» is uitgangspunt geweest dat de uitzondering ook daadwerkelijk alleen de kleinere toegelaten instellingen zou moeten betreffen met een kleine niet-DAEB waarin zij niet actief zijn. Er waren ultimo 2012 ongeveer 380 toegelaten instellingen waarvan 87 minder dan 1.000 woongelegenheden bezaten en 145 minder dan 2.000. Gegevens over welk deel hiervan tevens voldoet aan de omvangcriteria voor de niet-DAEB zijn niet direct voorhanden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke criteria de Minister hanteert bij de beslissing tot goedkeuring van een splitsingsverzoek. Deze leden vroegen in hoeverre de criteria in de AMvB zullen worden opgenomen.

De criteria voor de splitsing zijn opgenomen in afdeling 4 van de proeve van de AMvB (onder meer in artikel 3.30c). Zowel de toegelaten instellingen als de woningvennootschap moeten na splitsing gezond en zelfstandig financierbaar zijn. De Minister beoordeelt dat door een beoordeling van de geraamde solvabiliteit na splitsing en de verhouding tussen het saldo van de operationele kasstromen en rentelasten. Daarnaast betreft de Minister de zienswijze van de gemeente en huurdersorganisaties bij zijn beoordeling (3.29 en 3.30 van de proeve van de AMvB).

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de in de toelichting beschreven afbakening van het verlichte administratieve regime zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 49, tweede lid.

Het bedrag van € 40 miljoen heeft betrekking op de samenloop met de Mededingingswet. De verplichting tot administratieve scheiding is voor alle toegelaten instellingen van toepassing en niet alleen voor toegelaten instellingen met een omzet van meer dan € 40 miljoen. Gebleken is dat dit leidde tot onduidelijkheid over het toezicht op de administratieve scheiding. Daar waar de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht uitoefent op de registratie van baten en lasten voor ondernemingen met een omzet van meer dan € 40 miljoen werd de suggestie gewekt dat dit toezicht zich ook zou uitstrekken tot ondernemingen met een omzet van € 40 miljoen of minder. Om dat te verduidelijken is artikel 49, tweede lid, door vier leden vervangen. Zie voor een meer uitgebreidetoelichting paragraaf 4 onder i van de artikelsgewijze toelichting.

De leden van de SP-fractie vroegen om de effecten van de scheidingvarianten zo spoedig mogelijk voor te leggen aan de Tweede Kamer en andere betrokkenen. Voorts vroegen deze leden waarom de uitgangspunten niet in de wet zijn opgenomen en hoe de uitgangspunten eruit zien.

De regering heeft met het rapport «Een financiële analyse van de mogelijke gevolgen van de DAEB splitsing» van Ortec Finance (Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 5) een analyse uitgevoerd om de financiële gevolgen te kunnen toetsen van de scheiding DAEB en niet-DAEB. Op de inhoudelijke vragen van verschillende fracties over dit rapport wordt elders in de nota naar aanleiding van het verslag ingegaan. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven is de scheiding voor iedere toegelaten instelling maatwerk. De toegelaten instelling dient zelf met een voorstel te komen binnen de bij de wet en AMvB gegeven kaders.

Deze kaders zijn uitgewerkt in afdeling 4 en 5 van de proeve van de AMvB die aan de Tweede Kamer bij brief van 17 juli 2014 is voorgelegd (Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr. 6). Aangezien het hierbij om een uitvoeringstechnische uitwerking gaat van de in artikelen 48a tot en met 50c opgenomen bepalingen, acht de regering uitwerking bij AMvB op zijn plaats. Met de toezending van de proeve van de AMvB aan de Tweede

Kamer heeft de regering uw Kamer inzicht gegeven in de uitwerking in de AMvB zodat de Kamer dit bij de behandeling van het wetsvoorstel kan betrekken. De Tweede en Eerste Kamer krijgen daarnaast in het kader van de voorhangprocedure (artikel 61s) het ontwerp van de AMvB voorgelegd.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de hoogte van de toename van bedrijfslasten door de scheiding van DAEB en niet-DAEB en hoe de toename van de bedrijfslasten door de novelle zich verhoudt tot het beleid om de bedrijfslasten juist terug te dringen.

Op pagina 49 en 50 van de memorie van toelichting op de novelle zijn de geraamde administratieve lasten en nalevingskosten van de Herzieningswet na novelle weergegeven (de inmiddels geschrapte verplichte toepassing van de Aedes Governance Code is hierin nog wel verwerkt). Deze bedragen € 57,4 miljoen eenmalig en € 4,2 miljoen jaarlijks. Hiervan heeft ca. € 36,3 miljoen respectievelijk € 1,4 miljoen betrekking op de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, welke een uitvloeisel is van de door de EC opgelegde verplichting tot een minimaal administratieve scheiding van baten en lasten tussen DAEB en niet-DAEB en een systematiek waarmee kruissubsidiëring kan worden voorkomen en kan worden getoetst op overcompensatie.

Bij de totstandkoming van de novelle is nadrukkelijk aandacht besteed aan de bedrijfslasten. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de keuze voor één waarderingwijze voor alle typen bezit en alle soorten verantwoording, welke leidt tot een geraamde verlaging van de structurele nalevingskosten met € 5,4 miljoen per jaar.

Financiële gevolgen van scheiding en splitsing

De leden van de PvdA-fractie stelden diverse vragen rond de splitsing van DAEB en niet-DAEB. Zo wilden zij weten of de investeringscapaciteit van de totale toegelaten instelling groter is dan bij scheiding, de formatie van het CFV afdoende is, of de financiële toezichthouder toestemming moet geven voor een juridische splitsing en of sanering mogelijk blijft bij juridische splitsing.

Het is mogelijk dat de investeringscapaciteit van de toegelaten instelling na juridische splitsing iets kleiner is dan daarvoor, voornamelijk in de relatief kleine niet-DAEB tak waar zonder staatssteun financiering zal moeten worden aangetrokken. Dit is het weloverwogen effect van het niet langer kunnen «leunen» op het DAEB bezit bij de financiering van niet-DAEB activiteiten. Toegelaten instellingen die voornemens zijn juridisch te splitsen kunnen vooraf hun investeringswensen in de niet-DAEB afzetten tegen de mogelijkheden daartoe na juridische splitsing. Bij administratieve scheiding zal dit probleem kleiner zijn omdat daar bij investeringen in de niet-DAEB onder voorwaarden interne financiering mogelijk is als externe financiering niet mogelijk blijkt te zijn. In de novelle wordt er ten aanzien van de scheiding DAEB en niet-DAEB van uitgegaan dat deze voor het einde van het kalenderjaar na de datum van inwerkingtreding moet zijn gerealiseerd (artikel II). De regering gaat uit van inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 juli 2015. Een termijn voor de scheiding per 1 januari 2016 is dan niet haalbaar. De regering zal de termijn dan ook aanpassen en gaat uit van 1 januari 2017 als datum waarop de voorstellen voor administratieve scheiding of juridische splitsing moeten zijn ingediend. Elders in de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 6) wordt uitgebreid op de implementatie ingegaan. De scheiding zal van de financiële toezichthouder vanwege controle- en toezichtstaken extra capaciteit vergen, waarvan verwacht mag worden dat deze voor een deel tijdelijk van karakter is.

Bij een administratieve scheiding dient de financiële toezichthouder de startbalans van beide takken goed te keuren. Deze kan daaraan daarom nadere eisen stellen. Bij een juridische splitsing is goedkeuring van de

financiële toezichthouder een absolute voorwaarde om tot splitsing over te gaan.

Saneringssteun is bedoeld voor en gericht op de instandhouding van DAEB activiteiten. Bij juridische splitsing zal de woningvennootschap geen saneringssteun kunnen ontvangen. Bij administratieve scheiding blijft de toegelaten instelling als zodanig debiteur voor financiers van niet-DAEB activiteiten en is het denkbaar dat de financiers van de niet-DAEB activiteiten mee profiteren van de sanering van de DAEB tak. Instandhouding van niet-DAEB activiteiten zal echter nooit een zelfstandige reden zijn om saneringssteun te verstrekken.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe qua scheiding tussen DAEB en niet-DAEB wordt omgegaan met toegelaten instellingen die nog in een situatie zitten van verbetering van de financiële positie, en hoe wordt omgegaan met niet direct toerekenbare kosten in de scheiding. Alle toegelaten instellingen met niet-DAEB bezit of voorgenomen activiteiten op dat vlak zullen op grond van de Herzieningswet minimaal een administratieve scheiding moeten doorvoeren, onafhankelijk van hun financiële positie. Van een administratieve scheiding als zodanig wordt een toegelaten instelling niet armer of rijker. Wel zou het problematisch kunnen worden voor de niet-DAEB om de startlening af te lossen, omdat de eigen middelen ontbreken of omdat ongeborgde herfinanciering moeilijk is te realiseren. In dat geval kan op grond van artikel 3.21, derde lid van de proeve van de AMvB de toegelaten instelling een verzoek indienen bij de Minister om de aflossingsvoorwaarden te verzachten. Baten en lasten die bij de scheiding niet direct kunnen worden gerelateerd aan activa of passiva in de DAEB of niet-DAEB dienen te worden toegeëld aan DAEB of niet-DAEB naar rato van de boekwaarde van de onroerende zaken in DAEB of niet-DAEB, blijkend uit de laatste vastgestelde balans.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom is gekozen voor een gelijke solvabiliteit bij de start van de DAEB tak en de niet-DAEB tak. In de memorie van toelichting is aangegeven dat op het moment van scheiding moet worden gestart met een zodanige solvabiliteit in de DAEB en niet-DAEB tak, dat beide bedrijfsonderdelen zelfstandig levensvatbaar en financierbaar zijn. Daarbij is geschetst van welke factoren een dergelijke positie afhankelijk zal zijn. Ook de te verwachten huurontwikkeling en investeringsopgave zijn daarbij relevant. Dat betekent dat een maatwerkbeoordeling door de financiële toezichthouder noodzakelijk is, op basis van een door de toegelaten instelling over te leggen uitwerking van de scheiding. Een gelijke startsolvabiliteit zoals in de Herzieningswet was voorzien, is dan ook niet een van te voren vaststaand uitgangspunt. Zoals in de toelichting bij de proeve van de AMvB (p. 18) is aangegeven kunnen toegelaten instellingen bij een administratieve scheiding met een voorstel komen over eventuele te liberaliseren woningen die in de niet-DAEB tak ondergebracht kunnen worden. Daarover dient ook overleg met gemeente en huurdersorganisaties plaats te vinden. De Minister, in casu de financiële toezichthouder, moet dit goedkeuren. Op basis daarvan dient de toegelaten instelling voor het einde van het eerste jaar na inwerkingtreding een startbalans op te stellen voor het daaropvolgende jaar waarbij inzicht geboden wordt hoe de scheiding vormgegeven wordt. De financiële toezichthouder moet deze startbalans goedkeuren. Deze startbalans, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de DAEB en de niet-DAEB tak, vormt de basis voor de scheiding in het tweede jaar na inwerkingtreding. Na dit tweede jaar moet de toegelaten instelling zich over de DAEB tak en niet-DAEB tak afzonderlijk verantwoorden. Voor een juridische splitsing geldt een vergelijkbaar traject, zij het dat dit afhankelijk is van de wijze waarop de toegelaten instelling de splitsing wil vormgeven (bijvoorbeeld via een verkoop van niet-DAEB vastgoed aan een dochter

dan wel via een juridische splitsing). Bij een juridische splitsing op grond van art. 334a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn de stappen die daarbij dan moeten worden doorlopen vergelijkbaar met een fusie.

De leden van de D66-fractie vroegen welke eisen aan de niet-DAEB tak zullen worden gesteld met betrekking tot het behalen van potentiële besparingen op bedrijfsvoering en afstoting van onrendabele projecten. Dit omdat de levensvatbaarheid van de niet-DAEB tak voorrang kan krijgen boven de zienswijze van de gemeente met betrekking tot de wenselijkheid van de liberalisatie van huurwoningen.

Op het moment van scheiding moet er sprake zijn van een levensvatbare niet-DAEB tak. De regering benadrukt dat, nadat de scheiding heeft plaatsgevonden, de levensvatbaarheid geen reden kan zijn alsnog woningen naar de niet-DAEB tak te laten gaan. In dat geval zijn maatregelen voor de niet-DAEB tak noodzakelijk (bijvoorbeeld afstoten bezit of projecten). Er zijn geen specifieke eisen vooraf met betrekking tot potentiële besparingen of afstoten van onrendabele projecten in de niet-DAEB tak. Wel zal de toezichthouder bij de beoordeling van de scheidingsvoorstellen rekening kunnen houden met mogelijke te realiseren besparingen in het kader van de beoordeling van de levensvatbaarheid. De toezichthouder kan deze elementen ook verwerken in haar beoordelingsmethodiek.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de overeenkomsten tussen de conclusies van het Ortec-rapport en de doorrekening van het CFV. Beide rapporten constateren dat na de scheiding de DAEB kengetallen binnen acceptabele grenzen blijven. Beide rapporten wijzen erop dat het op orde houden van de kengetallen van de niet-DAEB tak een aandachtspunt is, maar dat er bij de scheiding voldoende draaiknoppen zijn die van invloed zijn op de gezondheid van de niet-DAEB tak. Er zijn overigens daarnaast tal van kleinere verschillen in de analyses die te maken hebben met het feit dat beide rapporten met een eigen model hebben gewerkt, het startpunt van de analyse een ander jaar betreft (Ortec 2013, CFV 2012) en er van andere (technische) veronderstellingen is uitgegaan. Op de inhoudelijke vragen van verschillende fracties over dit rapport wordt elders in de nota naar aanleiding van het verslag ingegaan.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de financiële positie van toegelaten instellingen als de verhuurderheffing niet zou worden geheven. Als de basisvariant zoals berekend in het Ortec-rapport zou worden berekend zonder heffing van de verhuurderheffing, zou de solvabiliteit van de toegelaten instelling in het eerste berekeningsjaar 9%-punt hoger liggen en in het tiende berekeningsjaar 16%-punt. Deze verbetering komt volledig voor rekening van de DAEB tak, aangezien in de basisvariant is verondersteld dat er geen onder de verhuurderheffing vallende woningen (woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens) in de niet-DAEB tak vallen. Voor de ICR (interestdekkingskengetal; verhouding tussen kasstroomsaldo voor rentelasten en de rentelasten) leidt dit tot een verbetering met 0,34 in het eerste berekeningsjaar en met 0,58 in het tiende berekeningsjaar. Opgemerkt zij dat deze presentatie vooral het effect van het al dan niet effectueren van de verhuurderheffing laat zien, waarbij het achterwege blijven van de heffing vanzelfsprekend voor de toegelaten instelling een gunstiger financieel beeld laat zien, er van uitgaande dat andere parameters (zoals huurontwikkeling, investeringsniveau en bedrijfslasten) hierbij niet wijzigen. Voor een oordeel van het effect van de splitsing is vooral relevant dat het rapport van Ortec concludeert dat bij de DAEB splitsing in principe steeds voldaan kan worden aan het gestelde uitgangspunt dat beide takken levensvatbaar en zelfstandig financieerbaar zijn als de toegelaten instelling voorafgaande aan de DAEB splitsing een financieel gezond toekomstperspectief heeft.

In onderstaande tabel staat, zoals de leden van de SP-fractie vroegen, een overzicht van het budget huurtoeslag (saldo uitgaven -ontvangsten) en aantallen ontvangers voor de jaren 2011 tot en met 2013.

	Budget	Aantallen
2011	2.266 mln.	1,30 mln.
2012	2.299 mln.	1,36 mln.
2013	2.440 mln.	1,40 mln.

In 2011 is de eigen bijdrage voor de huurtoeslagontvanger verhoogd met € 0,86 per maand. In 2012 is de eigen bijdrage verhoogd met € 0,73 per maand. Tevens is in 2012 sprake geweest van een aanscherping van de kwaliteitskorting in de huurtoeslag met 10%-punt. In 2013 is de eigen bijdrage verhoogd met € 8,80 per maand.

Overigens wordt het effect van deze maatregelen gemitigeerd door het indexeren van de eigen bijdrage met de netto bijstandontwikkeling. Dit leidt er toe dat de komende jaren de stijging van de eigen bijdrage in de huurtoeslag (ver) achterblijft bij de huurontwikkeling. Tevens is het budget huurtoeslag verhoogd in 2013 met € 45 miljoen, in 2014 met € 135 miljoen, in 2015 met € 225 miljoen, in 2016 in € 315 miljoen oplopend naar € 420 miljoen in 2017.

Voor komende jaren ontwikkelt het budget huurtoeslag zich naar verwachting als volgt:

	Budget
2014	2.607 mln.
2015	2.796 mln.
2016	2.959 mln.
2017	3.136 mln.
2018	3.294 mln.
2019	3.459 mln.

De verwachting is dat de aantallen huurtoeslagontvangers nog enigszins zullen stijgen.

De eerder aangekondigde bezuiniging van € 31 miljoen per 2015 gaat niet door. De regering heeft voor de jaren 2015, 2016 en 2017 budget toegevoegd ter dekking van de tekorten op de huurtoeslag.

Het lid Baay-Timmerman vroeg hoe de verhuurderheffing past in het uitgangspunt van de regering dat de toegelaten instellingen weer dienstbaar moeten zijn aan het publieke belang, en het maatschappelijk gebonden vermogen nu en in de toekomst moet worden ingezet en blijven voor betaalbaar wonen in een goede woonomgeving.

In de parlementaire behandeling van de verhuurderheffing is uitgebreid met uw Kamer van gedachten gewisseld over de gevolgen van deze heffing voor de investeringscapaciteit van toegelaten instellingen. In die behandeling is door de regering aangegeven dat toegelaten instellingen hun maatschappelijke taken goed kunnen blijven vervullen.

Het lid Baay-Timmerman vroeg naar de legitimatie van de verhuurderheffing.

Deze is gelegen in de specifieke voordelen die het gereguleerde gebied geniet. Kern hiervan is dat door middel van de garanties van het Rijk er een stabiel en zeker marktsegment voor sociale huurwoningen mogelijk wordt gemaakt. Deze legitimatie ontbreekt zowel voor het commerciële, geliberaliseerde huursegment als de koopmarkt. Dit is de reden voor de keuze voor een specifieke heffing en niet voor een generieke bezitsbe-

lasting. Daarnaast geldt zowel voor de huidige verhuurderheffing, als voor een eventuele bezitsbelasting, dat de opbrengsten conform de begrotingsregels niet uitsluitend bestemd kunnen worden voor de volkshuisvesting maar in de algemene middelen vloeien.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom voor een scheiding tussen DAEB en niet-DAEB is gekozen.

Uit het rapport van Ortec valt niet te concluderen dat enkel door de scheiding van DAEB en niet-DAEB het investeringsniveau onder druk zou komen te staan. Ortec concludeert immers dat bij de scheiding in principe steeds voldaan kan worden aan het gestelde uitgangspunt, dat beide takken levensvatbaar en zelfstandig financierbaar zijn, als aan twee voorwaarden is voldaan: (1) de toegelaten instelling heeft voorafgaand aan de scheiding een financieel gezond toekomstperspectief en (2) en de toegelaten instelling heeft bij de scheiding de mogelijkheid om (binnen zekere grenzen) de invulling van de «scheidingsknoppen» zelf te bepalen.

De leden van de SP-fractie stelden naar aanleiding van het Ortec-rapport vragen over het kwaliteitspeil dat toegelaten instellingen kunnen leveren. In de in het rapport van Ortec gepresenteerde berekening daalt de gemiddelde resterende levensduur bij de DAEB huurwoningen van 23 jaar naar 19,3 jaar. Bij de niet-DAEB huurwoningen daalt deze van 30 jaar naar 28,1 jaar. Dit komt doordat de omvang van de veronderstelde «verjongende» investeringen, te weten sloop, verkoop en nieuwbouw, in de berekeningen onvoldoende is om het ouder worden van de bestaande voorraad te compenseren. Bij de door deze leden geciteerde conclusie uit het Ortec-rapport over het investeringsniveau tekent de regering aan dat deze voortvloeit uit de gehanteerde veronderstellingen die in de praktijk andere uitkomsten kunnen laten zien. Andere veronderstellingen over deze investeringen zouden tot andere uitkomsten leiden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen de financiële gevolgen van de DAEB scheiding op lange termijn en de levensvatbaarheid van de sector, zoals Ortec deze schetst. Daarnaast vroegen zij naar de gevolgen van de novelle voor kleine en middelgrote toegelaten instellingen.

In de tweede helft van de beschouwde twintigjaarsperiode is in de in het rapport van Ortec opgenomen doorrekeningen sprake van een daling van enkele kengetallen. De kengetallen blijven echter over het algemeen wel boven de kritische grens. De daling is vooral het gevolg van het feit dat in de berekeningen het huurniveau met niet meer dan de inflatie stijgt, terwijl de exploitatiekosten en ook nieuwe investeringen wel met meer dan de inflatie stijgen. Ook de door Ortec berekende ontwikkeling in de gemiddelde levensduur heeft een effect. Hiermee zijn de uitkomsten sterk afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen, waarbij de daadwerkelijke ontwikkeling, zeker op de beschouwde lange tijdshorizon, anders kan uitvallen.

Daar komt bij dat Ortec heeft gerekend met een aantal vaststaande veronderstellingen. In werkelijkheid zullen toegelaten instellingen hun gedrag inzake onder meer investeringen, verkopen en kostenefficiëntie, veelal afstemmen op hun financiële situatie. Tevens wordt opgemerkt dat de splitsing als zodanig niet veel invloed heeft op de financiële positie van de toegelaten instelling als geheel. Wat betreft de ontwikkeling van de DAEB tak en verhouding tot de niet-DAEB tak geldt dat het rapport van Ortec ook aangeeft dat er verschillende «splitsingsknoppen» zijn die de mogelijkheid bieden bij te sturen teneinde na de DAEB splitsing twee gezonde takken te krijgen.

Het rapport van Ortec laat verder een analyse zien van de effecten van de splitsing bij variërende kenmerken van toegelaten instellingen. Hierbij is gekozen voor een variatie in kenmerken die ook effect zullen hebben op

de uitkomsten van de analyse. Wat betreft de omvang van de geanalyseerde toegelaten instelling is uitgegaan van een gemiddelde fictieve toegelaten instelling met 10.000 gereguleerde huurwoningen. De uitkomsten van de analyse zullen niet sterk afwijken als enkel in de omvang van de toegelaten instellingen wordt gevarieerd.

Organisatorisch

De leden van de SP-fractie vroegen welke consequenties er zijn voor de medewerkers van de DAEB tak en de niet-DAEB tak. Zij vroegen waarom een woningvennootschap geen CAO-partij is en zich niet aan de CAO van een toegelaten instelling hoeft te houden, terwijl zij wel de werknemers van de toegelaten instelling moet overnemen.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is in de artikelen 7:662 en 7:663 van het BW geregeld dat de afsplitsing geen reden kan zijn tot ontslag van werknemers. De woningvennootschap is gehouden werknemers van de toegelaten instelling over te nemen met behoud van zowel de rechten en verplichtingen uit de individuele arbeidsovereenkomst als uit de van toepassing zijnde CAO-overeenkomst ten tijde van de overgang. De woningvennootschap is op grond van Boek 7 van het BW niet vanzelfsprekend CAO-partij.

In de CAO woondiensten 2013 is onder de definities van werkgever ook opgenomen: «een rechtspersoon of vennootschap die (mede) is gevormd door een of meer toegelaten instellingen en waarin de toegelaten instelling(en) de grootste zeggenschap heeft». Dit is voor de te vormen woningvennootschap het geval zodat de CAO woondiensten langs deze weg ook voor de woningvennootschap van toepassing is.

Waardering

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het toezicht op het proces van overgang van woningwaardering op basis van sociale bedrijfswaarde naar waardering op basis van marktwaarde, evenals naar eventuele effecten hiervan voor toegelaten instellingen en woningmarkt. Toegelaten instellingen zullen worden verplicht hun onroerende zaken te waarderen tegen marktwaarde in verhuurde staat op een nog nader te bepalen wijze. Hierover bereidt het CFV momenteel een advies voor. De voor te schrijven waarderingswijze tegen marktwaarde in verhuurde staat is voor de DAEB nodig om de toets op overcompensatie uit te kunnen voeren. Deze waarderingswijze biedt namelijk een betere maatstaf voor rendementsvergelijking met particuliere verhuurders. Tevens biedt deze waarderingswijze voor toegelaten instellingen betere mogelijkheden om de kosten voor het maatschappelijk actief zijn op transparante wijze in beeld te krijgen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom gekozen is voor voorgestelde berekening van de marktwaarde van DAEB en niet-DAEB huurwoningen. De benodigde basisinformatie voor de doorrekening van de effecten van een splitsing van bezit in een DAEB en niet-DAEB tak is niet altijd één op één beschikbaar of meetbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de marktwaarde van de woningen in verhuurde staat. Ortec heeft daarom de marktwaarde afhankelijk gesteld van de omvang van de toekomstige opbrengsten uit verhuur en eventuele verkoop. Deze toekomstige opbrengsten zijn afhankelijk van de nu ontvangen jaarhuur, van de potentiële huur na verhuizing, en van mogelijke opbrengsten bij verkoop. Om deze reden heeft Ortec gerekend met een marktwaarde die deels afhankelijk is van de feitelijke huuropbrengsten en deels afhankelijk is van de WOZ-waarde (als indicatie van potentiële toekomstige huur- en/of verkoopopbrengsten). Omdat de potentiële netto-opbrengst van DAEB woningen beperkt wordt door de verhuurderheffing is de marktwaarde van DAEB woningen in

relatie tot de jaarhuur in de uitgangspunten door Ortec lager vastgesteld. Overigens gaat het hier om veronderstellingen die Ortec heeft gemaakt om de financiële consequenties van een splitsing modelmatig nader te kunnen analyseren. Wat betreft de invulling van de in de AMvB voor te schrijven marktwaarde in verhuurde staat dient de regering nog tot een beslissing te komen. De regering laat zich op dit punt adviseren door het CFV.

De leden van de SP-fractie vinden dat motie-Jansen (29 453, nr. 313), waarin wordt gevraagd om de voor- en nadelen van de verschillende vastgoedwaarderingen voor toegelaten instellingen aan de Tweede Kamer voor te leggen bij de aanbieding van de novelle, niet is uitgevoerd, ondanks een toezegging op dit punt op 4 december 2013 en vragen de Minister om dit alsnog te doen.

In de memorie van toelichting bij de novelle wordt ingegaan op de verschillende waarderingsgrondslagen en wordt gemotiveerd waarom wordt gekozen voor marktwaarde. Om te voldoen aan het verzoek van deze leden wordt hieronder nog iets uitgebreider ingegaan op de verschillende waarderingsmogelijkheden.

Vastgoed kan worden gewaardeerd tegen historische of actuele waarde. De zogeheten «herverzekeringswaarde» wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat deze normaliter enkel de opstal betreft.

Bij de historische waardering wordt gekeken naar de kostprijs van het vastgoed (aankoopprijs of stichtingskosten), waarop vervolgens wordt afgeschreven. Veelal wordt daarbij een bepaalde levensduur van het vastgoed verondersteld, waarna vervolgens jaarlijks wordt afgeschreven op het vastgoed, veelal op lineaire of annuïtaire wijze. Het voordeel van de historische kostprijsmethode is dat het een eenvoudige methode is. Het nadeel is dat de methode geen inzicht geeft in de reële opbrengstwaarde van het vastgoed bij doorgezette verhuur of verkoop. Deze reële waarde is bij een gemiddelde sociale huurwoning hoger dan de historische waarde waardoor in het vermogen een aanzienlijke «stille reserve» wordt opgebouwd.

Bij de actuele waarde wordt de waarde van het vastgoed bepaald op grond van verwachte of veronderstelde opbrengsten die de woning kan genereren, uit verhuur, verkoop of een combinatie van beide. Er zijn verschillende methoden om de actuele waarde te bepalen, welke soms sterk uiteenlopende waarden opleveren. Het doel waarmee de actuele waarde van de woning wordt vastgesteld is doorslaggevend voor de te kiezen methode.

Bij de bedrijfswaardemethodiek zoals toegelaten instellingen die tot op heden veelal hanteren wordt op basis van (deels door CFV en WSW voorgeschreven) veronderstellingen betreffende levensduur, huurniveau en huurstijging, lasten en lastenstijging, restwaarde, en disconteringsvoet de netto contante waarde van de toekomstige in- en uitgaande kasstromen (exclusief financieringslasten) van de exploitatie berekend. In de bedrijfswaarde komt het huurprijsbeleid van de verhuur van sociale huurwoningen door de specifieke toegelaten instelling tot uiting. In vergelijking met de historische kostprijsmethode is de bedrijfswaardemethodiek ingewikkelder, minder doorzichtig en meer afhankelijk van veronderstellingen die soms ver in de toekomst liggen. Daar tegenover staat dat de bedrijfswaarde wel een zeker inzicht geeft in de toekomstige opbrengsten die er naar verwachting mee zullen worden gerealiseerd en de historische kostprijsmethode in het geheel niet. Wel is de afgelopen jaren gebleken dat verkoop van bestaande sociale huurwoningen na huurdersmutatie een aanzienlijke hogere prijs oplevert dan de bedrijfswaarde waarvoor de woning in de boeken staat. Ook bij waardering tegen bedrijfswaarde kennen toegelaten instellingen daarom nog grote «stille reserves».

Een andere vorm van actuele waardebeoordeling is de marktwaarde. Daarbij gaat het primair om de vraag welke prijs (theoretisch) voor het vastgoed zou kunnen worden verkregen bij vrije verkoop op de markt. Daarbij maakt het uiteraard uit of het vastgoed verhuurd is of leeg staat. De zogeheten «leegwaarde» is normaliter (in elk geval bij woningen) hoger dan de marktwaarde in verhuurde staat. Verhuurde staat is bij sociale huurwoningen echter de normale situatie.

De marktwaarde in verhuurde staat is de hoogst realiseerbare waarde die redelijkerwijs op de markt te verkrijgen is (de meest waarschijnlijke verkoopprijs). Deze waarde kan worden gebaseerd op taxaties of worden berekend op basis van een contante waardemethodiek. Uitgangspunt voor de waardering is een marktconforme exploitatie van het vastgoed, rekening houdend met de contractuele verplichtingen jegens de zittende huurder. Dat neemt niet weg dat ook na het lopende huurcontract de woning opnieuw tegen een (sociale) huurprijs verhuurd kan worden. De overige (na de contractperiode in acht te nemen) aannames en uitgangspunten zijn gebaseerd op gegevens van de markt waarop de toegelaten instellingen actief zijn, en hebben dientengevolge een genormeerd karakter.

De marktwaarde in verhuurde staat geeft aan wat bij marktconform beleid aan waarde kan worden gerealiseerd en sluit, anders dan de bedrijfswaarde, aan bij waardering door vastgoedbeleggers. Stille reserves zijn er, anders dan bij de bedrijfswaarde, niet meer bij waardering tegen marktwaarde in verhuurde staat. In zekere zin is het tegendeel waar, omdat toegelaten instellingen vanwege hun maatschappelijke gerichtheid veelal niet de potentiële markthuurlast (willen) realiseren en, ten dele om dezelfde reden, hogere lasten kennen. De marktwaarde in verhuurde staat zal om die reden normaal gesproken niet worden gerealiseerd door een toegelaten instelling. Dat biedt echter het voordeel dat hierdoor de kosten voor een toegelaten instelling van het maatschappelijk actief zijn veel explicieter in beeld kunnen worden gebracht, wat een transparantere en meer bewuste afweging tussen kosten en maatschappelijke inzet mogelijk maakt voor een toegelaten instelling.

Daarnaast biedt marktwaarde in verhuurde staat de mogelijkheid van een rendementsvergelijking met particuliere woningverhuurders dat een belangrijk element is bij de vaststelling van overcompensatie.

De wijze waarop de marktwaarde in verhuurde staat wordt bepaald kan variëren van zeer verfijnd (taxaties in combinatie met de contante waardebeoordeling per complex) tot wat minder verfijnd (genormeerde contante waardebeoordelingen op basis van type vastgoed en regio's) of zelfs grof (bijvoorbeeld een afslag op de WOZ-waarde). Hoe verfijnder de methodiek hoe hoger de (administratieve) lasten ervan zullen zijn voor een toegelaten instelling. De regering laat zich op dit punt adviseren door het CFV.

De leden van de SP-fractie vroegen wanneer er duidelijkheid is over de invulling van het marktwaardebegrip en het CFV-advies daarbij. Tevens vroegen ze hoe een dergelijk advies zich verhoudt tot het weghalen van het financiële toezicht bij het CFV.

Het advies van het CFV over de invulling van het marktwaardebegrip wordt in november/december van dit jaar verwacht. Het zal daarbij in elk geval de marktwaarde in verhuurde staat betreffen. De invulling daarvan kan diverse vormen aannemen, variërend van taxaties tot een afslag op de WOZ-waarde. Het kader en de uitgangspunten voor een keuze in deze zullen op zijn laatst bekend worden gemaakt bij de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel.

Het CFV is toezichthouder van de Minister en vanuit die expertise geeft daarnaast adviezen. Met de inwerkingtreding van deze wet zal de toezichthouder niet langer de juridische vorm van zelfstandig bestuursorgaan hebben. De feitelijke organisatie en haar mensen zullen geheel

overgaan naar, en de nieuwe financiële toezichthouder vormen als onderdeel van, de rijksdienst.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom de bedrijfswaarde niet meer wordt voorgeschreven, nu het WSW deze zal blijven vragen. Toegelaten instellingen zullen worden verplicht hun onroerende zaken te waarderen tegen marktwaarde in verhuurde staat. De voor te schrijven waarderingwijze tegen marktwaarde in verhuurde staat is voor de DAEB nodig om de toets op overcompensatie te kunnen uitvoeren. Deze waarderingwijze biedt namelijk een betere maatstaf voor rendementsvergelijking met particuliere verhuurders. Tevens biedt deze waarderingwijze voor toegelaten instellingen betere mogelijkheden om de kosten voor het maatschappelijk actief zijn op transparantere wijze in beeld te krijgen, waardoor een professioneler beleid inzake toegelaten instellingen mogelijk wordt. Ook om redenen van administratieve lastenbesparing zal alleen de marktwaarde in verhuurde staat worden voorgeschreven voor alle typen vastgoed.

Het WSW heeft de opvatting dat door het vragen van de bedrijfswaarde inzicht wordt verkregen in de kasstromen van de DAEB op lange termijn, uitgaande van doorgezette maatschappelijke verhuur. Inzicht in de kasstromen uit verhuur op korte en lange termijn, alsook de risico's daarbij, is van belang voor het WSW ter uitvoering van zijn verantwoordelijkheid als borgingsinstelling.

Interne lening

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe een marktconforme lening wordt gedefinieerd en vormgegeven.

Bij de administratieve scheiding of juridische splitsing van DAEB tak en niet-DAEB tak blijven de WSW-geborgde leningen achter in de DAEB tak, waardoor, om een financieel gezonde situatie in beide takken te verkrijgen, de DAEB tak normaliter een vordering krijgt op de niet-DAEB tak (de startlening). Op deze startlening zal een forfaitair te bepalen rente gelden, die gemiddeld in de sector van toegelaten instellingen als marktconform voor ongeborgde financiering kan worden beschouwd. Daarnaast zullen aflossingseisen voor deze lening gelden (15 jaar bij juridische splitsing en conform tempo WSW-geborgde leningen bij administratieve scheiding, met ontheffingsmogelijkheden als dit om bedrijfseconomische redenen wenselijk wordt geacht).

Wat betreft winstuitkeringen aan de DAEB tak uit de niet-DAEB tak zal de financiële toezichthouder er op toezien dat deze plaatsvinden indien dit vanuit een oogpunt van financiële continuïteit in de DAEB wenselijk wordt geacht. Bij een juridische splitsing zal daartoe zo nodig de toegelaten instelling als aandeelhouder van de woningvennootschap worden aangesproken. Van het voornemen om in de statuten van de woningvennootschap een verplichte dividenduitkering te laten opnemen, ziet de regering af, omdat zij een dergelijke verplichting te weinig flexibel acht.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe het systeem van interne leningen publiek kan worden gecontroleerd, onder meer door de huurders.

Interne leningen kunnen de startlening betreffen of interne leningen na administratieve scheiding voor nieuwe investeringen waar geen externe financiering voor kan worden verkregen.

De startlening betreft een boekhoudkundige vordering van de DAEB tak op de niet-DAEB tak teneinde in beide takken op evenwichtige wijze een goede financiële startpositie te kunnen realiseren. De financiële toezichthouder ziet hier op toe.

De mogelijkheid van interne financiering van de DAEB tak aan de niet-DAEB tak bij administratieve scheiding voor nieuwe investeringen waarvoor geen externe financiering kan worden verkregen is aan strikte

voorwaarden gebonden, zoals het eerst vormen van een voorziening in de DAEB tak uit verkoopopbrengsten en uit de jaarwinst van de DAEB tak, het hanteren van een marktconforme rente en een terugbetalingstempo conform de aflossing van WSW-geborgde leningen. De financiële toezichthouder zal toezien op een juiste uitvoering van de regels voor interne financiering. Huurders kunnen in het overleg van hun organisaties met het bestuur van de toegelaten instelling om nader inzicht vragen in de interne financiering van de DAEB tak aan de niet-DAEB tak en de motieven daarbij.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de wijze waarop de rente voor interne financiering wordt vastgesteld en waarom is gedacht aan een renteopslag van 1,5%.

De rente voor interne leningen van de DAEB tak aan de niet-DAEB tak wordt forfaitair marktconform vastgesteld. Gedacht is aan een renteopslag van 1,5% boven de rente op 10-jaars staatsleningen als benadering van een marktconforme rente, vanuit het gegeven dat de gemiddelde rente op nieuwe WSW-geborgde leningen in de jaren 2010–2013 op 3,4% lag (bron: WSW, jaarverslag 2013) en die van 10 jarige Nederlandse staatsleningen op ca. 2,4% (bron: www.rentenet.nl), wat een gemiddeld verschil van ca. 1,0% betekent, terwijl de WSW-borging in normale niet-crisisjaren een gemiddeld rentevoordeel oplevert van naar raming (bijvoorbeeld door Bureau Sovereign) van ca. 0,5%. De definitieve vormgeving van de interne financieringsrente wordt nader bezien. Uw Kamer zal daarover nader worden geïnformeerd.

De leden van de SP-fractie vroegen naar mogelijke differentiatie van de rente bij interne financiering van de DAEB tak aan de niet-DAEB tak en de afwegingen daarbij.

Vooralsnog wordt geen noodzaak gezien om tot differentiatie over te gaan, om redenen van eenvoud en eenduidigheid en omdat interne financiering alleen herstructurering kan betreffen die veelal een mix betreft van meerdere typen vastgoed.

De leden van de SP-fractie vroegen een reactie op twee door de Commissie De Gaay Fortman geconstateerde knelpunten met betrekking tot interne financiering.

De beide hier genoemde constatering van de commissie zijn niet juist. De vorming van een voorziening uit verkopen vanaf 2012 zou worden belemmerd doordat in deze crisisjaren woningverkoop door toegelaten instellingen erg moeilijk is. Feitelijk zijn er in 2012 echter bijna 14.000 bestaande huurwoningen verkocht door toegelaten instellingen en in 2013 zelfs circa 18.500. Deze verkoopaantallen liggen rond het langjarig gemiddelde van ruwweg 15.000 woningverkopen per jaar. Mogelijk heeft het feit dat toegelaten instellingen veelal in het goedkopere deel van de koopmarkt (geschikt voor starters) verkopen hierbij een rol gespeeld. Voor de komende jaren wordt een verder herstel van de koopmarkt verwacht. De vermeende belemmering vanwege de randvoorwaarde dat de voorziening voor interne financiering alleen kan worden opgebouwd uit verkoopopbrengsten als er sprake is van een batig saldo, is gebaseerd op de premisse dat hier de onrendabele top van investeringen nog af moet. Dat is niet het geval. Het gaat enkel om het batig saldo uit de verhuurexploitatie en winst op verkoop (uitgaande van waardering tegen marktwaarde in verhuurde staat). Alleen bij toegelaten instellingen met een slechte financiële positie die niet voldoen aan de kasstroomseisen voor borging van het WSW, kan deze eis van een batig saldo een probleem vormen. Dit zijn dan ook toegelaten instellingen die van de financiële toezichthouder geen toestemming zullen krijgen voor het verstrekken van interne financiering aan hun niet-DAEB tak.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de motivering van de aflossingsperiode van 15 jaar voor de startlening bij juridische splitsing. Bij de bepaling van het aflossingstempo van de startlening bij juridische splitsing is gekeken naar het tempo van aflossingen van WSW-geborgde leningen. De verhouding tussen WSW-geborgde schuld en aflossingen daarvan lag de afgelopen jaren tussen de 10 en 15 jaar. De looptijd van nieuwe WSW-leningen ligt momenteel rond de 20 jaar. Op basis van deze gegevens is gekozen voor een looptijd van 15 jaar voor de startlening bij juridische splitsing, zodat gemiddeld een zekere proportionaliteit tussen de aflossingstempo's van beide typen leningen kan worden verwacht. Een langere periode dan 15 jaar acht de regering om die reden onwenselijk. Daarbij wordt opgemerkt dat is gekozen voor een vaste aflossingstermijn zodat de woningvennootschap (en de financiers van deze) tevoren zekerheid hebben over de kasstroomlasten vanwege rente en aflossing vanwege de startlening.

De leden van de SP-fractie stelden enkele nadere vragen over interne financiering.

Een interne lening van DAEB aan niet-DAEB kan alleen worden verstrekt uit een voorziening die is opgebouwd uit verkoopopbrengsten na aftrek van aan de woning toe te rekenen WSW-leningen. Om deze reden kan interne financiering, indien toegelaten instellingen de regels naleven, uitsluitend eigen middelen betreffen en geen WSW-geborgde leningen. De interne lening dient een marktconforme rente te hebben, ten eerste omdat anders de DAEB impliciet (door een afslag op de marktrente) middelen zou overhevelen aan de niet-DAEB wat als kruissubsidiëring zou kunnen worden opgevat, en ten tweede omdat de niet-DAEB wordt geacht zoveel mogelijk als een normale marktpartij te opereren en daar past ook een marktconforme rente bij.

Interne financiering mag alleen worden verstrekt ten behoeve van herstructurering, in casu sloop en vervangende nieuwbouw of renovatie. Voor nieuwbouw van niet-DAEB vastgoed op onbebouwde grond mag geen interne lening worden verstrekt. Deze beperking hangt samen met de kosten en risico's die zijn gemoeid met herstructurering waardoor de belangstelling van andere partijen dan toegelaten instellingen en de financierbaarheid naar verwachting kleiner zal zijn dan bij nieuwbouw op onbebouwde grond. Bij nieuwbouw op onbebouwde grond is er normaliter meer ruimte en vrijheid om het project zodanig in te richten dat er een rendabel en financierbaar project ontstaat.

De leden van de fractie van de SP vroegen een toelichting op de regels over overcompensatie en vroegen hoe deze tot stand zijn gekomen. De regels over compensatie en overcompensatie vloeien voort uit de verplichtingen die zijn opgenomen in het DAEB vrijstellingsbesluit van de EC (C 2011/9380). Deze regels verplichten de lidstaten ervoor zorg te dragen dat de compensatie ten behoeve van het beheer van de DAEB voldoet aan de in het EC besluit gestelde voorwaarden. Zie daartoe artikel 3.8 van de proeve van de AMvB.

De leden van de SP-fractie vroegen een uitleg over financiering vanuit de toegelaten instelling naar de woningvennootschap bij een juridische splitsing.

Bij een juridische splitsing bestaat de financiering uit een startlening van de moeder aan de dochter en eigen vermogen in de vorm van aandelenkapitaal. Het wetsvoorstel voor de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting sluit niet uit dat een toegelaten instelling na oprichting van een dochter nog garanties of leningen verstrekt aan de dochter. Met de wijzigingen die met de novelle worden voorgesteld is dat niet meer mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze het ten onrechte genoten rentevoordeel in de niet-DAEB vanwege het geborgd gefinancierd zijn van een deel van het niet-DAEB vastgoed, wordt berekend en op welke wijze dit moet worden terugbetaald.

Vanaf de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB dienen alle geborgde leningen in de DAEB te zijn ondergebracht. Om in beide takken een gezonde financiële positie te kunnen bewerkstelligen, wordt als tegenhanger hiervan een interne startlening van DAEB aan niet-DAEB opgevoerd (boekhoudkundig, er gaat geen geld over) die een marktconforme rente zal kennen en zal moeten worden afgelost in hetzelfde tempo als de WSW-geborgde leningen die op het moment van scheiding aanwezig zijn. De lasten van deze interne startlening (rente en aflossing) zal de niet-DAEB moeten financieren uit eigen middelen en door het aantrekken van ongeborgde externe financiering. Van het terugbetalen van eerder genoten rentevoordeel door de niet-DAEB is daarom geen sprake.

De leden van de CDA-fractie vroegen of interne leningen van DAEB aan niet-DAEB niet in strijd zijn met de staatssteunregels en/of met het uitgangspunt van een gelijk speelveld met andere marktpartijen, en waarom interne financiering niet mogelijk is bij juridische splitsing. De Nederlandse regels in deze dienen binnen het DAEB vrijstellingsbesluit van de EU te blijven. Dat hoeft niet op voorhand te worden getoetst bij de EC. Wel zijn de regels uitvoerig juridisch getoetst. Dat heeft geleid tot een vormgeving voor interne financiering waarbij enkel verkoopopbrengsten na aftrek van daaraan toe te rekenen WSW-geborgde leningen mogen worden ingezet, maar nooit meer dan de jaarwinst uit verhuur en verkoop. De gedachte hierachter is dat de Europese regels toezien op het voorkomen van kruissubsidiëring, maar in principe wel vrije inzet van vermogen toestaan. Tussen beide uitgangspunten kan in de praktijk spanning bestaan. Met de gekozen constructie wordt het voor interne financiering in te zetten DAEB vermogen als het ware «staatssteunvrij» gemaakt, waardoor deze spanning wordt opgelost. In dat licht is hierover niet gesproken met de EC.

Interne financiering is alleen mogelijk bij door de gemeente gewenste herstructureringsprojecten en nadat eventuele belangstelling van andere marktpartijen is getoetst. Daarnaast worden rendementseisen aan het project gesteld. Op deze wijze wordt geborgd dat er geen oneerlijke mededinging ontstaat met andere marktpartijen. Gezien het maatschappelijk belang van het herstructureringsproject is het wel gewenst dat dergelijke projecten toch gerealiseerd kunnen worden, ook als externe financiering niet mogelijk blijkt. Daarom wordt in een dergelijke situatie interne financiering toegestaan.

Bij juridische splitsing is vergelijkbare financiering vanuit de moeder niet toegestaan omdat dit in strijd is met de regel dat toegelaten instellingen niet mogen bankieren. Daarnaast is het uitgangspunt bij juridische splitsing dat de afgesplitste woningvennootschap financieel geheel zelfstandig kan functioneren, ook ten aanzien van het aantrekken van financiële middelen voor het doen van investeringen. Op voorhand dient een toegelaten instelling die juridisch wil splitsen zich daarvan te vergewissen. De financiële toezichthouder zal dit ook vooraf toetsen.

Problemen in de niet-DAEB tak kunnen, in reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie, inderdaad gevolgen hebben voor de DAEB tak. Zo kan, als een interne lening niet kan worden terugbetaald in het vereiste aflossingstempo, de toegelaten instelling een verzoek indienen bij de toezichthouder voor een lager tempo of uitstel van terugbetaling. Het verstrekken van zakelijke zekerheden (hypotheek of pandrechten bijvoorbeeld) voor ongeborgde financiering van de niet-DAEB tak dient beperkt te blijven tot activa van de niet-DAEB tak. Iets anders zou in wezen

een (verboden) vorm van kruissubsidiëring en het onttrekken van de DAEB tak als zekerheid voor de geborgde portefeuille behelzen. Wel blijft de toegelaten instelling als geheel debiteur voor elke financier. Dat betekent dat aanspraken op de niet-DAEB tak uiteindelijk (als de niet-DAEB tak onvoldoende middelen heeft om deze aanspraken te honoreren) ook de DAEB tak kunnen treffen. Mede om deze reden zal het financiële toezicht de beide takken afzonderlijk betreffen. In gevallen waarin de activiteiten in de niet-DAEB tak een substantieel financieel risico voor de DAEB kunnen betekenen, kan de financiële toezichthouder afbouw of vermindering van deze activiteiten eisen.

Als in een toegelaten instelling het DAEB en niet-DAEB gedeelte na splitsing afscheiding niet solvabel genoeg is, betekent dat de toegelaten instelling ook voor splitsing of scheiding al niet solvabel genoeg was. In een dergelijke situatie zal een juridische splitsing niet worden toegestaan. Een administratieve scheiding moet echter ook dan worden doorgevoerd, waarbij de financiële toezichthouder een plan zal eisen van de toegelaten instelling gericht op het weer financieel gezond worden van de toegelaten instelling als geheel en van beide takken afzonderlijk. Een zekere afbouw van niet-DAEB activiteiten kan onderdeel vormen van dit plan.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe lang interne financiering achterwege kan blijven en of dit niet een uitvlucht biedt om aflossing te ontlopen.

De financiële toezichthouder zal beoordelen of er financiële noodzaak is voor de niet-DAEB om de aflossingen te temporiseren. Toestemming daarvoor kan gepaard gaan met het vereiste van een plan of maatregelen van de toegelaten instelling om weer een gezonde financiële situatie te verkrijgen in de niet-DAEB tak. De financiële toezichthouder zal dan toezien op de uitvoering van dit plan of deze maatregelen. Hierdoor zal het voor een toegelaten instelling niet eenvoudig zijn de aflossingsverplichting te ontlopen.

Op voorhand wordt daarom geen grens gesteld aan het aantal jaren dat aflossingen achterwege kunnen blijven.

De leden van de D66-fractie vroegen welke «strikte condities» worden gesteld bij de financiering uit de DAEB tak ten behoeve van investeringen in de niet-DAEB tak.

Deze «strikte condities» schrijven ten eerste voor dat het uitsluitend moet gaan om niet-DAEB investeringen in herstructurering welke aan de gestelde eisen voldoen (gewenst door de gemeente, na uitvoering markttoets, binnen het werkdomein van de toegelaten instelling, aan financiële normen WSW/rendementstoets wordt voldaan). Ten tweede moet worden aangetoond dat externe financiering niet kan worden verkregen (bijvoorbeeld door bankverklaringen ter zake). Ten derde moeten de toegelaten instellingen in de DAEB een voorziening voor interne financiering hebben gevormd uit verkoopopbrengsten na aftrek van toe te rekenen WSW-geborgde leningen en binnen de winst uit verhuur en verkoop.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vroegen naar de interne financiering bij nieuwe uitleg.

Interne financiering van nieuwe uitleg is in de novelle uitgesloten omdat de ontwikkeling van dergelijke locaties in de optiek van de regering alleen wenselijk is als er vraag is naar deze woningen en daarom ontwikkeling mogelijk zou moeten zijn door een marktpartij. Als ook externe financiers geen interesse hebben in het project, acht de regering het risico te groot dat er onvoldoende vraag is naar de woningen en dat daarmee een dergelijk project niet toekomstbestendig is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen nader in te gaan op de voorwaarden van interne financiering van DAEB aan niet-DAEB. Een interne lening van DAEB aan niet-DAEB kan alleen worden verstrekt uit een voorziening die is opgebouwd uit de jaarlijkse verkoopopbrengsten na aftrek van aan de woningen toe te rekenen WSW-leningen, maar maximaal het batig saldo in enig jaar. Het gaat hier om het batig saldo uit de verhuurexploitatie (dus exclusief onrendabele top op investeringen) en winst op verkoop (uitgaande van waardering tegen marktwaarde in verhuurde staat). Een toegelaten instelling die op deze wijze geen positief batig saldo heeft, valt onder sanering of is kandidaat daarvoor, en zou dan zeker geen interne financiering moeten willen verstrekken aan haar niet-DAEB tak. Het overgrote deel van de toegelaten instellingen heeft structureel een zodanig batig saldo dat dit geen knellende factor is voor de interne financiering.

Verder dient de interne lening een marktconforme rente te hebben en een aflossingstempo conform de aflossing van WSW-geborgde leningen op het moment van verstrekking. Interne financiering mag alleen worden verstrekt ten behoeve van herstructurering.

Voor de randvoorwaarden rond interne financiering is niet gekozen voor een solvabiliteitscriterium, omdat interne financiering overdracht van liquiditeiten betreft. Dan ligt het niet in de rede om een criterium te kiezen dat toeziet op vermogen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om de regels voor toegelaten instellingen om financiële middelen aan te trekken per AMvB te regelen.

Het betreffende artikel (thans artikel 21c) waarin de verplichting is opgenomen, is bij de behandeling van de Herzieningswet toegelaten instellingen als gevolg van een amendement in de wet opgenomen. Het amendement voorzag in aanwijzing van instellingen bij AMvB. De regering vindt het niet wenselijk dit op het niveau van de wet te regelen omdat het hierdoor onmogelijk wordt om snel in te spelen op gewijzigde omstandigheden. Wanneer financiële instellingen als gevolg van bijvoorbeeld de economische situatie niet meer aan de criteria zouden voldoen, zouden financieringsproblemen bij toegelaten instellingen kunnen ontstaan die alleen met een wetswijziging zouden kunnen worden voorkomen. De regering acht de risico's die daaraan zijn verbonden te groot.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom is gekozen voor een bedrag van € 15 miljoen als het gaat om transparantie over verleende compensatie. Dit bedrag vloeit voort uit artikel 7 van het eerder genoemde EC- vrijstellingsbesluit DAEB. Dit artikel verplicht lidstaten verleende compensatie aan een onderneming boven € 15 miljoen bekend te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regels voor overcompensatie (vergelijking directe rendement met IPD-index) niet te strikt zijn, en kunnen leiden tot onterechte afdracht van overcompensatie of tot strategisch gedrag van toegelaten instellingen.

De IPD index vormt voor marktpartijen de maatstaf voor vergelijkingen van rendementen voor investeringen in vastgoed. Wanneer toegelaten instellingen als gevolg van staatssteun meer rendement realiseren dan de IPD index is terugbetaling van overcompensatie op zijn plaats. De regering acht een vergelijking met de IPD daarom niet te strikt. De regels over overcompensatie bieden overigens de mogelijkheid een beperkte «overschrijding» in enig jaar (minder dan of gelijk aan 10%) te compenseren in een volgend jaar.

De regering verwacht dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt om strategisch gedrag van toegelaten instellingen te voorkomen. In de eerste plaats zal er controle plaatsvinden op de opgave van de compen-

satie door de toegelaten instelling. Daarnaast zal door de toezichthouder kritisch gekeken worden naar de bedrijfslasten van toegelaten instellingen. Ook de ingezette ontwikkeling om te komen tot een Corporatie Benchmark Centrum kan daar een bijdrage aan leveren.

Grondposities

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gevolgen van de regels voor toedeling van grondposities aan DAEB en niet-DAEB.

De aangegeven regels voor grondposities (bouwplan binnen 5 jaren, waarbij 90% sociaal bezit moet betreffen) hebben betrekking op de toedeling aan de DAEB en de niet-DAEB tak. De financiële gevolgen van deze toedeling moeten worden gezien in relatie tot de startlening van DAEB aan niet-DAEB. Indien door de genoemde regels relatief veel grond aan de niet-DAEB moet worden toebedeeld kan daarmee bij het bepalen van de startlening rekening worden gehouden, zodanig dat beide takken financieel levensvatbaar zijn. Om die reden is er geen financiële impactanalyse uitgevoerd specifiek voor grondposities.

De 90%/5 jaars-eisen voor grondposities dienen om te voorkomen dat de DAEB tak (waarvoor staatssteun kan worden verstrekt) activa gaat bevatten anders dan sociale woningen en maatschappelijk vastgoed waarvoor de DAEB tak is vastgesteld.

Indien op een bepaalde grondpositie bijvoorbeeld 20% niet-DAEB tak bebouwing is voorzien, dient deze grondpositie inderdaad in zijn geheel aan de niet-DAEB tak te worden toebedeeld. Door de grondpositie juridisch te splitsen kan alsnog voor een deel van de grond aan de 90%/5 jaars-eisen worden voldaan, waardoor dit deel aan de DAEB tak kan worden toegewezen.

Indien niet wordt gesplitst dient het gehele bouwproject (inclusief sociale huurwoningen) in de niet-DAEB plaats te vinden (zonder WSW-borging), waarna de sociale huurwoningen kunnen worden terugverkocht aan de DAEB tak.

Voor een bouwproject dat door redelijkerwijs onvoorzienbare vertraging tijdens de uitvoering de 5-jaarstermijn niet haalt ligt het in de rede dat de grondpositie in de DAEB tak blijft, mits de vertraging niet leidt tot een nieuwe overschrijding van de 5-jaarstermijn gerekend vanaf het moment van bekend worden van de vertraging.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de eventuele vertraging in de bouwproductie als gevolg van grondposities met een gedeelde bestemming.

De regering is ervan op de hoogte dat toegelaten instellingen soms over aanzienlijke grondposities beschikken. De regering ziet geen reden om te veronderstellen dat invoering van de Herzieningswet tot een vertraging in bouwproductie zou leiden. De toegelaten instelling zal de grond afhankelijk van de bestemming moeten toerekenen aan de DAEB of niet-DAEB tak.

De regering zal er zorg voor dragen dat er, via het overgangsrecht in de AMvB, duidelijkheid wordt geboden over projecten die reeds een aanvang hebben genomen op het moment van invoering van de Herzieningswet en de novelle.

De leden van de ChristenUnie-fractie stelden meerdere vragen inzake grondposities van toegelaten instellingen.

Grondposities waarvan het voornemen is er binnen 5 jaar op te bouwen en daar minimaal 90% DAEB onroerend goed neer te zetten, kunnen bij scheiding tot de DAEB tak blijven behoren. Andere grondposities dienen naar de niet-DAEB te worden overgebracht. Onbekend is op dit moment hoeveel grondposities DAEB of niet-DAEB zullen zijn. Door wijziging van

plannen kunnen toegelaten instellingen meer of minder grond in de DAEB dan wel niet-DAEB tak onderbrengen.

Als op DAEB grond in een later stadium alsnog een niet-DAEB woning wordt gerealiseerd, moeten deze woning en grond worden verkocht aan een derde partij (bijvoorbeeld de niet-DAEB dochter bij juridische splitsing) of tegen marktwaarde worden overgeheveld naar de niet-DAEB tak (bij administratieve scheiding).

Voor de te hanteren grondwaarde is de marktwaarde van belang, niet de residuele grondwaarde.

Verandering van bouwbestemming door de toegelaten instelling (van DAEB naar niet-DAEB) heeft geen direct effect op de marktwaarde van de grond. Een verandering van de gemeentelijke bestemming van de grond heeft daar uiteraard wel effect op, want deze heeft ook gevolgen voor potentiële kopers van de grond.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe bij de scheiding van DAEB en niet-DAEB wordt omgegaan met bestaande grondposities met gedeelde bestemmingen.

Grondposities met gedeelde bestemmingen dienen veelal in de niet-DAEB tak te worden ondergebracht omdat ze niet voldoen aan de eis dat 90% van de bestemming sociaal onroerend goed is. Toegelaten instellingen kunnen overwegen de grond juridisch te splitsen in een DAEB deel en een niet-DAEB deel. Voor investeringen op de niet-DAEB grond geldt dat in principe aan alle toetsen voor niet-DAEB investeringen moet worden voldaan. Voor gevallen waarin toegelaten instellingen reeds bij de planontwikkeling met potentiële huurders of kopers afspraken hebben gemaakt, dient dusdanig overgangsrecht te worden bepaald dat abrupte aanpassingen aan de afspraken kunnen worden voorkomen.

Fiscaal

De leden van de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de fiscale gevolgen van een scheiding van DAEB en niet-DAEB. De leden van de VVD-fractie vroegen of er een negatieve prikkel bestaat om te kiezen voor een juridische splitsing vanwege de vennootschapsbelastingplicht.

Indien de toegelaten instelling ervoor kiest de activiteiten administratief te scheiden, heeft dit geen gevolgen voor de vennootschapsbelasting (VPB), de overdrachtsbelasting (OVb) en de BTW. De toegelaten instelling wordt nog steeds beschouwd als één belastingplichtige, die bij de aangifte rekening moet houden met alle gezamenlijke activiteiten.

Indien de toegelaten instelling een juridische splitsing doorvoert, kan dit in beginsel gevolgen hebben voor de VPB, OVb en BTW. Welke fiscale gevolgen dat zijn hangt mede af van de exacte (juridische) vormgeving van de desbetreffende maatregel en de feiten en omstandigheden bij de desbetreffende toegelaten instelling. Het gebruikelijke kader van wet- en regelgeving is van toepassing. Daarbij kan, indien voldaan wordt aan de voorwaarden, gebruik gemaakt worden van bestaande fiscale faciliteiten in de betreffende wetgeving.

De fiscale behandeling bij juridische splitsing in de VPB is bijvoorbeeld afhankelijk van of de toegelaten instelling een fiscale eenheid vormt met de dochtervennootschap(pen).

De fiscale eenheid wordt gezien als één belastingplichtige. De overdracht van vermogensbestanddelen in het kader van de splitsing van DAEB en niet-DAEB van de ene entiteit naar de andere entiteit binnen de fiscale eenheid, zijn voor de VPB als het ware onzichtbaar waardoor geen fiscale gevolgen optreden. Om een fiscale eenheid te kunnen vormen moet de toegelaten instelling minimaal 95% van de aandelen in de dochtervennootschappen bezitten. Indien de toegelaten instelling geen fiscale eenheid vormt met de dochtervennootschappen, is de afsplitsing van de

DAEB en niet-DAEB activiteiten naar nieuw op te richten of bestaande entiteiten voor de VPB wel zichtbaar. Elke entiteit wordt afzonderlijk belast. Indien bij de splitsing van DAEB en niet-DAEB onroerende zaken worden overgedragen naar andere entiteiten, is de verkrijger van de onroerende zaak OVB verschuldigd over de waarde in het economische verkeer van de onroerende zaak. Vrijstelling kan onder voorwaarden worden verleend indien de onroerende zaak is overgedragen in het kader van een interne reorganisatie. Eén van de voorwaarden is, dat de overdragende partij gedurende drie jaren na de overdracht meer dan 90% van het belang via aandelen in de verkrijgende entiteit aanhoudt. Indien de toegelaten instelling binnen 3 jaar (een deel van) het belang in de verkrijgende vennootschap verkoopt, is dus alsnog OVB verschuldigd over de waarde van de onroerende zaak ten tijde van de overdracht. Ook voor de BTW geldt dat, indien de toegelaten instelling met haar dochtervennootschap(pen) een fiscale eenheid vormt, er in beginsel geen gevolgen zijn. Bij afzonderlijke entiteiten kan er sprake van verminderde aftrek van de BTW bij overdracht van zaken en goederen.

Weglek van maatschappelijk bestemd vermogen

De leden van de SP-fractie vroegen een toelichting op een aantal punten waarvoor zij risico's van weglek van volkshuisvestelijk vermogen zien. Het werkdomein van toegelaten instellingen is breder dan alleen de DAEB; het bevat ook niet-DAEB activiteiten die maatschappelijk gewenst zijn. Door inperking van het werkdomein (voornamelijk ten aanzien van leefbaarheidsactiviteiten) en de zwaardere eisen die worden gesteld aan niet-DAEB projecten (moeten gewenst zijn door de gemeente, markttoets, rendementseisen) wordt de focus van toegelaten instellingen meer dan voorheen gericht op DAEB activiteiten.

Daarnaast wordt, onder meer door specifiek financieel toezicht op de niet-DAEB tak en de rendementseisen voor niet-DAEB projecten, beoogd verliezen in de niet-DAEB en daarmee weglek van volkshuisvestelijk vermogen zoveel mogelijk te voorkomen.

Tevens is bij de administratieve scheiding of juridische splitsing tussen DAEB en niet-DAEB uitgangspunt dat beide takken financieel gezond zijn. Een belangrijk instrument daarbij is de startlening van DAEB aan niet-DAEB, die zodanig dient te worden vormgegeven dat aan het uitgangspunt van materieel financieel gezond zijn van beide takken wordt voldaan, gegeven de wijze waarop activa worden gewaardeerd in beide takken. De beoordeling daarvan door de financiële toezichthouder zal «maatwerk» zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke financiële situatie en de voorgenomen investeringen in DAEB en niet-DAEB. Het uitgangspunt van een gelijke solvabiliteit in beide takken is inmiddels door de regering verlaten.

Winsten uit de niet-DAEB kunnen terugvloeien naar de DAEB tak.

De door het WSW aangegeven routes van weglek van maatschappelijk kapitaal worden, in antwoord op de vraag van de PvdA-fractie, door de regering niet herkend. Ten eerste zal de aflossingsplicht van interne leningen doorgaans betekenen dat de niet-DAEB ter compensatie ongeborgde financiering op de markt moet aantrekken, terwijl de DAEB met de afgeloste lening WSW-geborgde leningen kan aflossen. Voor de toegelaten instelling als geheel zal dit per saldo hogere financieringslasten betekenen. Dit dient naar het oordeel van de regering te worden beschouwd als een noodzakelijke overgang naar de gewenste situatie waarin de niet-DAEB onder marktconforme condities opereert en risico's worden beprijsd. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin marktgeoriënteerde activiteiten via beroep op borging en sanering tot hoge kosten voor het stelsel en de staat kunnen leiden. Daarnaast zullen bij vervreemding van bezit de verkoopregels van toepassing zijn die zien

op de getaxeerde markt- of leegwaarde op dat moment. De boekwaarde van het pand is daarbij niet relevant. De relatie met weglek van maatschappelijk kapitaal en de nieuwe waarderingwijze (marktwaarde in verhuurde staat in plaats van de nu gehanteerde veel lagere bedrijfs-waarde) ziet de regering dan ook niet. Ook bij marktwaarde in verhuurde staat wordt ermee rekening gehouden dat de woning op enig moment verkocht gaat worden.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat er geen maatschappelijk kapitaal uit de sector van toegelaten instellingen kan weglekken bij de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB bezit, specifiek in het geval van interne leningen.

In de eerste plaats benadrukt de regering dat er op dit moment al sprake is van weglek van maatschappelijk bestemd vermogen. In het rapport van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op presteren van toegelaten instellingen» becijfert de Rekenkamer op basis van sectorbeelden van het CFV het verlies in verbindingen in de periode 2007–2012 op meer dan een miljard euro. Het verlies op koopwoningen binnen de toegelaten instelling bedroeg in de periode 2009–2012 circa € 219 miljoen. De regering wil met de verplichte scheiding van DAEB en niet-DAEB dan ook voorkomen dat dit scenario zich herhaalt.

Beoogd is dat de niet-DAEB tak zoveel mogelijk marktconform gaat opereren. Daar hoort bij dat, indien mogelijk, zelfstandig externe financiering wordt aangetrokken voor de activiteiten in de niet-DAEB. Op deze wijze ontstaat voor deze activiteiten een gelijk speelveld met andere marktpartijen. Bovendien zorgt dit voor een toets van een externe financier op de niet-DAEB tak. Marktconforme rente op externe ongeborgde financiering, die hoger zal zijn dan de rente op geborgde financiering, is dan ook volgens de regering niet te beschouwen als weglek van maatschappelijk bestemd vermogen.

Bij de scheiding geldt verder dat zowel DAEB als niet-DAEB tak financieel levensvatbaar en zelfstandig financierbaar moet zijn. De startlening (eigenlijk een vordering van de moeder op de woningvennootschap) draagt hier zorg voor voor zover dat mogelijk is met het oog op de financiële positie van de toegelaten instelling als geheel. De financiële toezichthouder dient daar vooraf een positief oordeel over af te geven. De toegelaten instelling is bij juridische splitsing 100% eigenaar van de woningvennootschap, dus een extra baat of last (bijv. door verkoopwinst- of verlies ten opzichte van de boekwaarde (marktwaarde in verhuurde staat)) komt indirect ook de toegelaten instelling ten goede of laste. De marktwaarde is de beste benadering van wat het vastgoed waard is, inclusief de kans dat het leeg verkocht kan worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe, in het bijzonder bij een juridische splitsing, wordt voorkomen dat er maatschappelijk kapitaal weglekt uit de sector van toegelaten instellingen bijvoorbeeld door een te lage waardebepaling bij vervreemding van bezit.

Tevens vroegen zij een reactie op de stelling van het CFV dat scheidingsvereisten en de waarderingwijzen nog onvoldoende helder zijn uitgewerkt in de AMvB en dat het tijdpad dat in de novelle wordt geschetst voor de scheiding mede hierdoor niet toereikend is.

Bij vervreemding van bezit zullen de verkoopregels van toepassing zijn. Die zien op de getaxeerde markt- of leegwaarde op dat moment. De boekwaarde van het pand, welke ook dan marktwaarde in verhuurde staat zal zijn, is daarbij minder relevant.

Alleen bij de initiële juridische splitsing zullen de verkoopregels niet van toepassing zijn. Dan dient de overdracht van bezit naar de vennootschap te worden gezien in samenhang met de vordering van de toegelaten instelling op de vennootschap, welke onder de naam startlening het instrument is om te bewerkstelligen dat na splitsing zowel de toegelaten

instelling als de woningvennootschap financieel gezond en zelfstandig financierbaar is. Overigens wordt ook dan voor de waarde van het bezit, evenals bij de verkoopregels, uitgegaan van de marktwaarde. Tevens is bij een juridische splitsing de toegelaten instelling volledig aandeelhouder van de afgesplitste woningvennootschap.

De financiële toezichthouder dient de voorstellen voor administratieve scheiding of juridische splitsing, op basis van een door haar zelf te ontwikkelen beoordelingsmethode, te beoordelen op de financiële gezondheid van beide takken. Daarnaast is ten aanzien van de waarderingwijzen een advies gevraagd aan het CFV. Naar verwachting zal dit advies er in november of december van dit jaar zijn.

Ten aanzien van het tijdpad in de novelle wordt ten slotte opgemerkt dat de beoogde invoeringsdatum van de Herzieningswet/novelle is verschoven naar 1 juli 2015, toegelaten instellingen moeten dan voor 1 januari 2017 voorstellen voor de scheiding bij de financieel toezichthouder indienen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar het financiële rentedervingseffect voor de toegelaten instelling als de interne startlening (extern bij juridische splitsing) geheel vervangen is door externe ongeborgde financiering, uitgaande van de huidige raming van de omvang van de niet-DAEB sector.

Door het CFV is in de «Financiële Meerjarenverkenning van de sector van toegelaten instellingen na administratieve scheiding» (juni 2014) de omvang van de interne startlening geraamd, uitgaande van administratieve scheiding. Zonder extra overheveling van te liberaliseren huurwoningen naar de niet-DAEB, is daarbij een bedrag van € 8 miljard becijferd. Verder is verondersteld dat de rentederving gelijk is aan het verschil in rente tussen geborgde en ongeborgde financiering. In de jaren tot de financiële crisis van 2008 lag dit verschil naar raming op gemiddeld ca. 0,5%, in de jaren daarna op gemiddeld ca. 1,0%. Voor de jaren van commerciële herfinanciering (periode 2016–2030) mag een zekere terugkeer naar de «normale» situatie van voor de financiële crisis worden verondersteld. Daarom kan, bij volledige commerciële herfinanciering van de interne startlening, een rentedervingseffect worden geraamd van 0,5 à 1,0% van € 8 miljard ofwel van € 40 à € 80 miljoen per jaar. Bij extra overheveling van te liberaliseren huurwoningen naar de niet-DAEB wordt dit bedrag hoger, bij «herfinanciering» van de interne startlening uit eigen niet-DAEB middelen juist weer lager.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of nieuwe commerciële leningen van de niet-DAEB tot extra risico's leiden voor de toegelaten instellingen vanwege clauses van directe opeisbaarheid, en of de wet dan de mogelijkheid biedt om de DAEB tak van dit risico af te schermen. Er zal in de praktijk alleen sprake zijn het opeisbaar worden van leningen wanneer de toegelaten instelling niet meer voldoet aan de aflossings- en renteverplichtingen of als niet meer aan bepaalde ratio's wordt voldaan. Dat is in de huidige situatie niet anders. Daar is eveneens sprake van ongeborgde leningen. Het interne en externe toezicht is er op gericht te voorkomen dat een toegelaten instelling niet meer aan haaraflossingsverplichting kan voldoen.

Hier is sprake van een verschil tussen een juridische splitsing en een administratieve scheiding. Bij een juridische splitsing werken financiële problemen van de dochter, al dan niet veroorzaakt door directe opeisbaarheid van verkregen leningen, in principe niet door op de toegelaten instelling. Garantiestelling door de toegelaten instelling ten behoeve van de dochter is verboden. Wel kunnen financiële problemen in de dochter gevolgen hebben voor de toegelaten instelling doordat de dochter problemen krijgt met het betalen van rente en aflossing op de startlening en/of geen dividend meer kan uitkeren op haar aandelen.

Bij een administratieve scheiding is de toegelaten instelling de debiteur voor de financier van de niet-DAEB tak. Dat betekent dat vorderingen op de niet-DAEB tak vorderingen op de toegelaten instelling als zodanig betreffen en dus ook verhaald kunnen worden op de DAEB tak als dit vanuit de niet-DAEB tak niet meer mogelijk is. Het is echter niet zo dat een financier van de niet-DAEB tak zakelijke zekerheidsrechten (hypotheekrecht, onderpandrecht) kan leggen op activa van de DAEB tak. Overigens geldt het omgekeerde hier ook; als de DAEB tak financiële problemen heeft vanwege schuldeisers dan kunnen deze ook worden verhaald op de niet-DAEB tak. In die situatie vormt de niet-DAEB tak juist een risicoverminderende buffer voor de DAEB tak.

Verder wordt opgemerkt dat elke toegelaten instelling een verplichting heeft (artikel 55a, tweede lid) om in haar reglement op te nemen welk beleid zij beoogt te voeren als haar financiële continuïteit in gevaar dreigt te komen.

Daarnaast is in een situatie dat de toegelaten instelling gesaneerd dient te worden, deze sanering uitsluitend gericht op het in stand houden van DAEB activiteiten.

Ten slotte is het denkbaar dat directe opeisbaarheid van een ongeborgde lening aan de niet-DAEB wordt verboden. Dat zal naar verwachting echter grote negatieve gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van externe ongeborgde financiering en de voorwaarden daarbij, zoals de rente en de beschikbaar te stellen zekerheden. Om die reden is een dergelijk verbod geen wenselijke optie.

De leden van de SP fractie stelden dat toegelaten instellingen aantrekkelijk zijn voor klanten van banken en andere financiers, omdat er geld aan te verdienen valt tegen geringe risico's. Deze leden vroegen op welke wijze het voorstel ervoor zal zorgen dat deze goudmijn sluit. Deze leden vroegen ook of toegelaten instellingen door het voorliggende voorstel failliet gaan. Zij wilden weten op welk manier er minder risicovolle financiële producten kunnen worden «gepompt» in de sector.

In de eerste plaats benadrukt de regering dat de (mogelijk) lagere risico's voor banken zich in de regel vertalen in lagere rentepercentages voor de toegelaten instelling wanneer het gaat om financiering van DAEB vastgoed. De sociale huursector profiteert daar dan ook van. De regering vindt het van belang dat er financiering voor de sociale huursector beschikbaar blijft en zal daar ook rekening mee houden bij de invulling van de AMvB waar het gaat om de aanwijzing van categorieën van instellingen waarmee toegelaten instellingen financiële transacties mogen aangaan (op grond van artikel 21b). Wel is de regering met de leden van de SP-fractie van mening dat voorkomen moet worden dat er risicovolle producten worden aangeboden. Daarom zullen in de AMvB specifieke eisen worden gesteld aan het treasurystatuut van toegelaten instellingen, het gebruik van derivaten en aan de categorieën van financiële instellingen met wie toegelaten instellingen financiële transacties mogen aangaan.

Liberaliseren

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de mogelijkheid te liberaliseren woningen onder te brengen in de niet-DAEB tak. De leden van de SP fractie vroegen voorts of ook na de scheiding nog een overgang van woningen mogelijk is en of ook de omgekeerde beweging (van niet-DAEB naar DAEB tak) mogelijk is. De leden van de CDA fractie vroegen naar de relatie tussen de facultatieve overheveling en de verhuurderheffing.

De scheiding tussen DAEB en niet-DAEB taken is noodzakelijk omdat staatssteun voor toegelaten instellingen alleen ten goede mag komen aan de kerntaken (DAEB). Met de scheiding moet worden geborgd dat

werkzaamheden in de niet-DAEB tak of in juridisch gescheiden entiteiten (de zogenoemde woningvennootschappen) worden uitgevoerd zonder compensatie (staatssteun), zodat er onder gelijke condities met marktpartijen wordt geopereerd en dus geen sprake is van marktverstoring. Op het moment van scheiding dient te worden gestart met een zodanige solvabiliteit in de DAEB en niet-DAEB tak, dat beide bedrijfsonderdelen zelfstandig levensvatbaar en financierbaar zijn. De toegelaten instelling moet zelf binnen de in de wet en AMvB gegeven kaders met een voorstel komen hoe de splitsing wordt vormgegeven. Variabelen (in het Ortec rapport «splitsingsknoppen» genoemd) zijn de startsolvabiliteit van de DAEB en niet-DAEB tak, de mate waarin vastgoed (waaronder te liberaliseren woningen) naar de niet-DAEB tak overgaat en de eventuele uitkeringen van de DAEB aan de niet-DAEB tak. De uitvoering van de (DAEB) kerntaak van toegelaten instellingen zal leidend moeten zijn. De toegelaten instelling zal, rekening houdend met de in woonvisies van gemeenten geformuleerde volkshuisvestingsopgaven en in overleg met zowel de gemeente als huurdersorganisaties, moeten bepalen welke woningen zij primair als DAEB woning zal moeten verhuren, rekening houdend met de omvang van de doelgroep. Het kan lokaal gewenst zijn op termijn te komen tot een middensegment. In dat geval kan de toegelaten instelling de overgang van te liberaliseren woningen naar de niet-DAEB tak overwegen. Uiteindelijk keurt de toezichthouder een voorstel van een toegelaten instelling goed. Zoals in de memorie van toelichting is geschetst zal de visie van de gemeente daarbij zwaar wegen. Aangezien er uiteindelijk bij iedere toegelaten instelling een levensvatbare DAEB en niet-DAEB tak moet ontstaan, kan het – gegeven de financiële positie en voornemens van de toegelaten instelling ten aanzien van niet-DAEB activiteiten – wenselijk zijn te liberaliseren woningen in de niet-DAEB tak op te nemen.

De toezichthouder kan dit toestaan als hiermee zowel de DAEB tak als de niet-DAEB tak levensvatbaar zijn. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven legt de visie van de gemeente daarbij een groot gewicht in schaal.

Het is overigens ook mogelijk dat de toegelaten instelling met de gemeente prestatieafspraken maakt over de te liberaliseren woningen die in de niet-DAEB tak worden ondergebracht, bijvoorbeeld over de rol die deze woningen kunnen spelen voor de huisvesting van middeninkomens. Daarnaast onderstreept de regering dat de positie van de individuele huurder niet wordt geraakt door de overgang van te liberaliseren woningen. Op de woning blijft, zolang de woning niet opnieuw onder geliberaliseerde voorwaarden wordt verhuurd, de huurprijsregulering en huurbescherming van toepassing.

De mogelijkheden om te liberaliseren woningen over te laten gaan zijn dan ook met voldoende waarborgen omgeven. Er is dan ook geen sprake van een grootschalige onttrekking van woningen, zoals de leden van de SP-fractie veronderstelden. Bij een juridische splitsing is de toegelaten instelling aandeelhouder van het naar een dochter af te splitsen vastgoed. Overigens zal de regering ervan afzien om voor de statuten van de woningvennootschap een verplichte dividenduitkering voor te schrijven. In de AMvB zal dat, anders dan eerder voorzien, niet worden voorgeschreven. Dit kan de vrees van de leden van de CDA-fractie over de financierbaarheid van de woningvennootschap wegnemen. Wel dient de uitvoering van DAEB activiteiten voorop te staan. In de beantwoording van vragen van verschillende fracties over het rapport van de Commissie De Gaay Fortman in de Inleiding wordt nader op dit punt ingegaan. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden is de niet-DAEB activiteit niet uitgezonderd van de verhuurderheffing. Voor de verhuurderheffing is bepalend of het feitelijke huurniveau onder de liberalisatiegrens ligt. Een te liberaliseren woning met een huur onder de liberalisatiegrens

valt onder de verhuurderheffing of deze woning nu in de DAEB tak, de niet-DAEB tak of in een afgesplitste dochter is ondergebracht. Ook na de scheiding is overgang van te liberaliseren bewoonde woningen naar de niet-DAEB tak mogelijk. Dat is opgenomen in artikel 50 van het wetsvoorstel. In dat geval zal de woning moeten worden overgenomen tegen de marktwaarde in verhuurde staat en kan de gemeente haar zienswijze geven. Dit is uitgewerkt in artikel 3.26 van de proeve van de AMvB.

Wanneer een woning in de DAEB tak leeg komt en opnieuw wordt verhuurd, moet de toegelaten instelling de woning onder de liberalisatiegrens verhuren in de DAEB tak. Wanneer de toegelaten instelling besluit de woning geliberaliseerd te verhuren, moet de woning over naar de niet-DAEB tak als ware het een verkoop. Voor deze overdracht is geen voorafgaande toestemming van de Minister vereist. Wel dienen de toegelaten instellingen, zoals reeds wordt verwacht, hun voornemens hiertoe op postcodeniveau vooraf kenbaar te maken in hun overzicht van voorgenomen werkzaamheden, zodat deze betrokken kunnen worden bij de bespreking van de prestatievoornemens tussen gemeente en toegelaten instellingen op grond van artikel 44 van het wetsvoorstel. Voor de overgang van woningen van de niet-DAEB naar de DAEB tak zijn geen bijzondere regels opgenomen. De enige voorwaarde is dat voor de overgang niet meer dan de marktwaarde in rekening wordt gebracht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de administratieve scheiding ertoe kan leiden dat er na verloop van tijd een grote groep woningen net onder de liberalisatiegrens ontstaat omdat het voor toegelaten instellingen niet aantrekkelijk is de woning over te hevelen naar de niet-DAEB tak.

Dat is mogelijk. Het is aan de toegelaten instelling daar een afweging in te maken. Dit zal mede afhangen van de afspraken die de toegelaten instelling met de gemeente heeft gemaakt over de omvang van de kernvoorraad en de voornemens ten aanzien van de ontwikkeling van de DAEB tak.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de gemeente invloed houdt op de keuze of te liberaliseren woningen die naar de niet-DAEB zijn overgeheveld, daadwerkelijk geliberaliseerd kunnen worden.

Net als nu het geval is, heeft de gemeente geen beslissende stem op het niveau van de individuele woning. Wel kan de gemeente het gesprek aangaan met de toegelaten instelling over de gewenste omvang en kwaliteit van de woningvoorraad. Dit kan uiteraard gevolgen hebben voor de beslissing om een woning in de niet-DAEB tak wel of niet te liberaliseren.

De leden van de SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de achtergrond van de tijdelijke bevrozing van de liberalisatiegrens.

Deze maatregel is bedoeld als aanvulling op het pakket maatregelen dat ten doel heeft de vrije sector huurmarkt verder te ontwikkelen. De maatregel draagt ook bij aan de betaalbaarheid van de sociale huursector. Het effect van de tijdelijke bevrozing van de liberalisatiegrens op huren is daarbij afhankelijk van de wijze waarop verhuurders hun huurprijsstelling vormgeven en afspraken op dit punt tussen toegelaten instellingen en gemeenten.

Leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar de effecten van de bevrozing voor de huurprijzen van zittende huurders. Als de liberalisatiegrens wordt bevroren, betekent dit dat de grens die bepaalt of een nieuw huurcontract gereguleerd of geliberaliseerd is, drie jaar hetzelfde blijft. Huurprijzen kunnen als gevolg van de jaarlijkse verhogingen en als het puntenaantal het toestaat wel boven deze grens stijgen.

Of woningen daadwerkelijk geliberaliseerd verhuurd gaan worden (na vrijkomen) is de keuze van de verhuurder en de afspraken die hij daarover met de gemeente en de huurdersorganisaties maakt. De huurstijging in het gereguleerde segment wordt door de maatregel naar verwachting wel gedempt. In de huidige situatie kan namelijk ook al een zeer aanzienlijk deel van de gereguleerde huurwoningen bij vrijkomen in potentie worden geliberaliseerd maar toegelaten instellingen gaan daar nu ook niet vaak toe over.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat de komst van nul-op-de-meter woningen betekent voor het aantal woningen boven de liberalisatiegrens. Daarbij vroegen deze leden of de regering de mening deelt dat het onwenselijk is dat de transitie van energienota naar energiecomfortprijs voor nul-op-de-meter woningen er toe zou leiden dat een groot aantal woningen boven de liberalisatiegrens uitkomt. De komst van nul-op-de-meter woningen heeft geen gevolgen voor het aantal woningen boven de liberalisatiegrens. Dat aantal is afhankelijk van het huurprijsbeleid dat de verhuurder voor die woningen wenst te hanteren.

Inzake de vraag over transitie van energienota naar energiecomfortprijs is voor de regering wel bepalend of er voldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn voor de doelgroep. Het wetsvoorstel voorziet hierin onder meer door een sterkere positie van de gemeente. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een vergroting van de mogelijkheden van gemeenten om informatie op te vragen, een betere aansluiting tussen het gemeentelijke begrotingsproces en de aanlevering van informatie door de toegelaten instelling en een grotere rol voor gemeenten waar het gaat om de wenselijkheid van niet-DAEB investeringen en de invulling van de regionale schaal waarop de toegelaten instelling actief is. Uiteindelijk is het wenselijk dat dit uitmondt in controleerbare en bindende prestatieafspraken tussen de toegelaten instelling en de gemeenten waarbij elementen als de omvang van de woningvoorraad (waarbij ook verkoop en liberalisatie van woningen kunnen worden betrokken), de gewenste kwaliteit van de voorraad, de beschikbaarheid en betaalbaarheid voor bepaalde (inkomens)groepen en de gewenste verdeling tussen de DAEB en niet-DAEB tak nadrukkelijk aan de orde kunnen komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering bereid is om de liberalisatiegrens te verhogen zodat bescheiden middeninkomens betaalbaar kunnen blijven wonen. Deze leden vroegen of de regering voornemens is de extra woonlasten die voor woningen uit de stroomversnelling nodig zijn buiten de huursystematiek te houden zodat deze geen invloed hebben op de vraag of een woning boven de liberalisatiegrens komt of niet.

De regering is van mening dat bescheiden middeninkomens betaalbaar kunnen wonen in woningen uit de stroomversnelling. De stroomversnelling streeft namelijk naar renovatie van woningen en appartementen uit de jaren 50, 60 en 70, met als doel het wonen voor huurders van deze woningen en appartementen ook op termijn betaalbaar en comfortabel te houden. Deze stroomversnelling maakt daarbij geen uitzondering voor de huurders met bescheiden middeninkomens.

De regering constateert voorts dat het nu al mogelijk is om de huurder een vergoeding buiten de huurprijs te laten betalen aan zijn verhuurder voor energielevering door deze verhuurder. Hierdoor kan ook bij de bedoelde woningen een huurprijs worden gerealiseerd onder de liberalisatiegrens.

De regering is voornemens in de huurprijswetgeving de mogelijkheid op te nemen voor verhuurder en huurder om een energieprestatievergoeding overeen te komen voor woningen met een gegarandeerd zeer hoge

besparingsambitie (zoals bij nul op de meter, maar ook andere concepten zijn denkbaar). Ter bescherming van de huurder zal worden geregeld wat de maximale hoogte van de vergoeding mag bedragen en in welke situaties van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Door deze mogelijkheid zullen verhuurders structureel zekerheid krijgen over de hoogte van die vergoeding. Verhuurders kunnen daardoor betere beslissingen nemen over de exploitatie van de bedoelde woningen onder de liberalisatiegrens.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB ertoe kan leiden dat meer woningen boven de liberalisatiegrens zullen worden geliberaliseerd.

In dit kader zij opgemerkt dat ook nu al, dus nog zonder verplichte scheiding tussen DAEB en niet-DAEB, woningen bij mutatie kunnen worden geliberaliseerd. Door de verplichte scheiding verandert de situatie niet wezenlijk. De keuze of, en zo ja, in welke mate, gebruik gemaakt wordt van de ruimte tot het onderbrengen van te liberaliseren huurwoningen in de niet-DAEB tak of woningvennootschap, is in belangrijke mate lokaal maatwerk. Dit zal in nauw overleg tussen de toegelaten instelling, de huurdersorganisaties en de gemeente moeten worden gezien. Een voorstel tot facultatieve overheveling zal dan ook vergezeld dienen te gaan van zienswijzen van de gemeenten waarin de toegelaten instelling werkzaam is evenals van zienswijzen van hun huurdersorganisaties. Bij het lokale maatwerk kan de hoeveelheid huurwoningen die in de gemeente en de regionale woningmarkt nodig is voor de huisvesting van de doelgroep in die regio worden betrokken.

Tijdens de parlementaire behandeling van de verhuurderheffing is verder aangegeven dat de regering geen grote toename verwacht van woningen die alleen als gevolg van de verhuurderheffing zullen worden geliberaliseerd, aangezien meer factoren (als mutatiegraad, woningmarktsituatie) een rol spelen bij de afweging van een verhuurder om een woning te liberaliseren. De kosten voor de sociale huursector zouden overigens enkel kunnen gaan oplopen als het tarief van de heffing zou worden verhoogd. Hiertoe zou een wetswijziging noodzakelijk zijn die in het voorkomende geval aan uw Kamer wordt voorgelegd.

Administratieve scheiding

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe de administratieve scheiding werkt in relatie tot de WSW-garantie.

Er is geen relatie tussen de individuele woningen en de WSW-garantie omdat er in de DAEB tak sprake is van bedrijfsfinanciering. Wel zal het WSW toetsen of het onderpand in de DAEB tak nog voldoende is in relatie tot het faciliteringsvolume dat wordt afgegeven voor de DAEB tak. De niet-DAEB tak zal de woning tegen marktwaarde moeten «verwerven» (uiteraard gaat het juridisch eigendom niet over bij een administratieve scheiding). Financiering kan vanuit kasmiddelen in de niet-DAEB tak of via externe financiering.

Juridische splitsing

De leden van de SP-fractie vroegen wanneer er duidelijkheid zal zijn over een standaardmodel voor een startlening bij een juridische splitsing. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke criteria de Minister hanteert voor goedkeuring van een juridische splitsing, wat wordt verstaan onder een «gezonde start» voor zowel DAEB als niet-DAEB en wanneer de benodigde Woonagenda Sociale Huursector verschijnt. Met een gezonde start wordt bedoeld op de situatie dat zowel voor de toegelaten instelling als de dochter na de juridische splitsing voldoende geborgde respectievelijk ongeborgde financiering is te verkrijgen, op

basis van de afzonderlijke financiële posities. De regering zal in overleg met Aedes en WSW een standaardmodel voor een startlening bij een juridische splitsing uitwerken.

De Woonagenda Sociale Huursector verschijnt naar verwachting eind 2014.

Er is, in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, geen maximum gesteld aan het aantal dochtermaatschappijen dat een toegelaten instelling mag hebben. Het wordt aan de toegelaten instelling overgelaten de splitsing vorm te geven. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn bepaalde activiteiten in afzonderlijke woningvennootschappen onder te brengen (bijvoorbeeld projectontwikkeling, verhuur etc.). Uiteindelijk zal voor iedere woningvennootschap gelden dat deze financieel gezond en zelfstandig financierbaar moet zijn. Dit zal naar verwachting beperkingen stellen aan het aantal woningvennootschappen. Het is een woningvennootschap toegestaan zelf dochterondernemingen te hebben. De toezichthouder kan in het kader van het toezicht op de woningvennootschappen, bijvoorbeeld via een aanwijzing, beperkingen opleggen aan de dochterondernemingen indien de financiële gezondheid van de moeder in gevaar komt.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre toegelaten instellingen zeggenschap hebben over de niet-DAEB tak/woningvennootschap en hoever de invloed van de Minister nu exact reikt en of de beleidsvrijheid van toegelaten instellingen niet wordt geschaad. Deze leden noemden in dit verband de volgende elementen:

- de aanwijzing van instellingen waarbij toegelaten instellingen uitsluitend financiële middelen kunnen aantrekken voor het verrichten van werkzaamheden.
- het geven van een aanwijzing om de financiële schade te beperken door bijvoorbeeld een verplichting om vastgoed af te stoten. Deze leden vroegen daarbij of de Minister ook een aanwijzing kan geven tot de verkoop van het niet-DAEB vastgoed wanneer het DAEB gedeelte in financiële moeilijkheden verkeert.
- de behandeling van geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen. De leden van de CDA fractie vroegen daarbij specifiek of de Minister ook andere geschillen over bijvoorbeeld niet-DAEB activiteiten kan behandelen.

De regering is van oordeel dat de beleidsvrijheid van toegelaten instellingen niet wordt geschaad. De mogelijke interventies van de toezichthouder zijn er op gericht om schade aan de volkshuisvesting te voorkomen, wat immers kan leiden tot aantasting van de solidariteit in het stelsel. Bij financiële problemen kan een sanering noodzakelijk blijken. De kosten voor de sanering moeten worden opgebracht door andere toegelaten instellingen.

In reactie op de specifiek genoemde elementen brengt de regering het volgende naar voren. De aanwijzing van categorieën van financiële instellingen met wie toegelaten instellingen financiële transacties mogen aangaan is destijds als gevolg van een amendement in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting opgenomen. De regering zal er bij de uitwerking in de AMvB voor zorgdragen dat er voldoende financieringsmogelijkheden voor de sociale huursector beschikbaar blijven (bijvoorbeeld ook de mogelijkheid voor pensioenfondsen om te financieren). Een mogelijke aanwijzing om vastgoed af te stoten (waaronder niet-DAEB vastgoed) kan aan de orde zijn om een beroep op saneringssteun zo veel mogelijk te beperken. De regering acht een dergelijke ingreep legitiem om de schade aan de volkshuisvesting te beperken. De mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de toezichthouder is in de wet opgenomen. Het staat partijen (gemeente en toegelaten instelling) vrij om een andere vorm van geschilbeslechting te kiezen maar mochten

partijen er niet uitkomen, dan kan een geschil aan de toezichthouder worden voorgelegd. Gelet op de kerntaak van toegelaten instellingen zal de toezichthouder zich daarbij beperken tot uitspraken over de DAEB activiteiten van toegelaten instellingen.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de aansprakelijkheid van toegelaten instellingen voor toekomstige verbintenissen. In de memorie van toelichting is abusievelijk een passage opgenomen (par. 3.4.4, onderdeel g) over de toepassing van de artikelen 403 en 404 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Die artikelen zijn niet van toepassing op toegelaten instellingen. Van aansprakelijkheid op grond van een 403-verklaring voor de activiteiten van een dochtervennootschap door een toegelaten instelling zal, op grond van artikel 35, eerste lid, van het wetsvoorstel, dan ook geen sprake zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de novelle het mogelijk maakt dat een toegelaten instelling meerdere woningvennootschappen opricht. Zij vroegen waarom er niet voor gekozen is om het te beperken tot één vennootschap. Ook vroegen genoemde leden of het mogelijk is dat een toegelaten instelling besluit tot een combinatie van juridische en administratieve splitsing aangezien een deel van het bezit zich niet leent voor juridische splitsing. Het is mogelijk meerdere woningvennootschappen op te richten of bezit over te laten gaan naar meerdere woningvennootschappen. De regering heeft voor die mogelijkheid gekozen omdat daarmee voor toegelaten instellingen een grotere flexibiliteit mogelijk is. Zij kan er bijvoorbeeld voor kiezen bedrijfsmatig vastgoed en projectontwikkeling in gescheiden vennootschappen onder te brengen. Een toegelaten instelling kan er voor kiezen een deel van het niet-DAEB vastgoed in een dochter onder te brengen en een deel in haar niet-DAEB tak. Dat kan uitkomst bieden wanneer vastgoed, bijvoorbeeld een gemengd complex van DAEB en niet-DAEB woningen, niet is gesplitst in appartementsrechten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom een aparte enkelvoudige winst- en verliesrekening en balans van de juridisch gescheiden woningvennootschap niet wordt verplicht. Het is toegestaan voor een toegelaten instelling om een geconsolideerde jaarrekening op te stellen. Van een vrijstelling voor de openbaarmaking van de enkelvoudige jaarrekening door de juridisch gescheiden dochtervennootschap is echter geen sprake, omdat het wetsvoorstel een 403-verklaring van de toegelaten instelling verbiedt (artikel 35, eerste lid). Hierdoor wordt gewaarborgd dat de werking van deze vennootschap op de voorgeschreven wijze openbaar gemaakt wordt, waardoor van onttrekking aan het zicht van de werking van deze vennootschap richting alle belanghebbenden, zoals de gemeenten, huurders en toezichthouders, geen sprake zal zijn.

3. Wijzigingen ten aanzien van het toezicht

Ministeriële verantwoordelijkheid

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar de reden om het financiële toezicht onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen, de waarborgen voor onafhankelijk functioneren van de toezichthouders en het onderscheidenlijk beleggen van volkshuisvestelijk en financieel toezicht.

In lijn met het regeerakkoord dat voor zelfstandige bestuursorganen het adagium «nee, tenzij» hanteert, acht de regering de positionering van de financiële toezichttaak in een ZBO niet wenselijk uit een oogpunt van

politieke aanspreekbaarheid en heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Eerder was ook de Raad van State in zijn advies op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting kritisch op de ZBO-vorm voor de Financiële Autoriteit woningcorporaties. Vanuit de beginselen van de democratische rechtsstaat vond de RvS de hiermee gepaard gaande beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vermindering van de controlemogelijkheden door de Staten-Generaal «wenselijk noch noodzakelijk».

De praktijk van de verschillende rijksinspecties laat zien dat voor een onafhankelijke taakuitoefening de ZBO-status niet nodig is zolang de functies van beleid en toezicht duidelijk gescheiden belegd zijn. Via mandatering van de toezichttaken en de bijbehorende sanctiebevoegdheden meent de regering dat er goede waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening zullen zijn. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is de regering reeds ingegaan op de waarborgen die daarbij zullen worden vastgelegd, ontleend aan de Kaderstellende Visie op Toezicht die geldt voor alle rijksinspecties. Onafhankelijk en krachtdadig toezicht acht de regering van groot belang. Recentelijk zijn enkele sanctiebevoegdheden aan het CFV gemandateerd. Ook na inwerking-treding van de novelle zullen de toezichthouders over die sanctiebevoegdheden beschikken.

Leden van enkele fracties hebben gevraagd waarom de toezichthoudende organisaties in het voorstel geen wettelijke verankering krijgen. Het expliciet oprichten van departementale toezichtorganisaties in de wet acht de regering niet wenselijk en nodig. De kaderstellende visie op toezicht geeft er de voorkeur aan om de taaktoedeling aan inspecties en de waarborgen van onafhankelijkheid bij separaat organisatie- of instellingsbesluit te regelen (vgl. ILT en NVWA) en deze alleen in bijzondere gevallen in de wet op te nemen. In de praktijk is namelijk gebleken dat opnemings van onderdelen van ministeries in de wet tot onnodige verstarring en vertraging leidt wanneer met het parlement besproken aanpassingen nodig blijken. Die aanpassingen vragen dan om wetswijzigingen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor een flexibele rijksdienst vindt de regering het daarom onwenselijk de toezichtorganisaties zelf een wettelijke basis te geven. Wat wel als beginsel in de wet wordt vastgelegd, is dat het toezicht onafhankelijk van de ontwikkeling en de uitvoering van het rijksbeleid op het terrein van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen wordt uitgeoefend en dat de Minister het toezicht zodanig inricht, dat aan de eerste volzin kan worden voldaan (artikel 61c., derde lid). Hiermee is de scheiding tussen volkshuisvestelijk beleid en toezicht als harde norm vastgelegd.

Er zal een instellingsbesluit voor de nieuwe financiële toezichthouder komen. Hiertoe zullen voorbereidingen worden getroffen in het gezamenlijke transitietraject BZK-CFV. In dit besluit wordt de instelling van de financiële toezichthouder geregeld, de mandatering van taken en sanctie-instrumenten, en de waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening. De CFV-organisatie gaat dan over naar de rijksdienst in een toezichtorganisatie die volledig separaat is gepositioneerd en waarin de opgebouwde expertise volledig behouden blijft. Dit besluit dient tegelijk met de wet in werking te treden. Indien de Kamer daar prijs op stelt ben ik te zijner tijd gaarne bereid het concept-instellingsbesluit aan uw Kamer toe te zenden en te bespreken.

Zoals reeds aan de Kamer is gecommuniceerd, is het volkshuisvestelijke toezicht sinds 1 januari 2014 belegd bij de ILT teneinde ook daar onafhankelijke taakuitoefening ten opzichte van het beleid te waarborgen. De eerste ervaringen zijn dat deze functiescheiding heeft bijgedragen aan de rolvastheid van zowel toezicht als beleid. Het huidige mandaatbesluit aan de ILT voor het volkshuisvestelijke toezicht zal moeten worden aangepast aan de nieuwe wetgeving. Dit besluit regelt vooral de taken, bevoegdheden en sanctie-instrumenten. De ILT kent immers al een instellingsbe-

sluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ook het aangepaste mandaatbesluit treedt tegelijk met de wet in werking. Leden van verschillende fracties vroegen waarom gekozen is voor gescheiden financieel en volkshuisvestelijk toezicht en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Voorop gesteld zij dat de regering in deze geen nieuwe keuze heeft gemaakt, maar ervoor heeft gekozen de huidige scheiding tussen volkshuisvestelijk en financieel toezicht in stand te houden. Het financiële toezicht en het volkshuisvestelijke toezicht richten zich op verschillende aspecten van het functioneren van toegelaten instellingen en hebben hierin hun eigen gescheiden taken, verantwoordelijkheden en afwegingskaders. Veelal zullen beide toezichtaspecten in hun aard aanvullend zijn en niet conflicterend. Ook geldt dat beide toezichtvormen elkaar nodig hebben en raken, aangezien zij nu eenmaal hetzelfde object van toezicht hebben, te weten de toegelaten instelling. Zo spelen er bij toegelaten instellingen met financiële problemen ook vaak governance problemen en omgekeerd. Dit vraagt een goede samenwerking tussen beide toezichthouders.

Door de beide toezichtvormen organisatorisch gescheiden te beleggen kunnen beide aspecten goed tot hun recht komen, zonder dat de ene vorm in de praktijk boven- of ondergeschikt wordt aan de andere. Afwegingen tussen verschillende belangen komen op die wijze transparant naar voren. Dit is ook wat de Kamer de regering in de motie-Verhoeven/Visser gevraagd heeft te doen. De manier waarop en de mate waarin deze organisatorische scheiding tussen het volkshuisvestelijke en financiële toezicht wordt doorgevoerd kan op verschillende wijzen worden vormgegeven en zal in de praktijk door beide toezichthouders samen moeten worden ingevuld. De gekozen flexibiliteit in de wetgevingssystematiek maakt het voorts mogelijk om hier in de toekomst nog verschillende/andere keuzes in te maken.

Het lid Baay-Timmerman vroeg of met de zwaardere rol van de Minister bij het toezicht het toezicht ook beter en effectiever zal plaatsvinden. Met dit voorstel wordt in de eerste plaats de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht versterkt. De weg naar, ook kwalitatief, beter toezicht is reeds eerder ingezet, mede naar aanleiding van enkele casussen uit het recente verleden en het rapport van de Commissie Hoekstra. Zowel het CFV als de ILT hanteert meer risicogericht toezicht en beschikken inmiddels over eigen sanctiebevoegdheden richting toegelaten instellingen. Deze weg zal met de novelle worden voortgezet.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de taken van de Financiële Autoriteit.

De in de Herzieningswet voorziene taken van de Financiële Autoriteit zullen op basis van de novelle door de financiële toezichthouder uitgeoefend gaan worden. Naar inhoudelijke taken is er in dat opzicht dus sprake van continuïteit met het eerdere wetsvoorstel. In artikel 61c van de novelle zijn de taken van het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht in algemene zin opgenomen. Op artikelniveau zullen de taken in het mandaat-/instellingsbesluit worden toebedeeld aan de financiële respectievelijk de volkshuisvestelijke toezichthouder. In de bijlage treft u daartoe een voorlopige indeling aan, op basis waarvan overleg plaatsvindt met de toezichthouders om tot een definitieve indeling te komen.

Leden van de fracties van SP, CDA, D66 en ChristenUnie vroegen hoe de voorstellen uit de novelle zich verhouden tot de adviezen van de commissie-Hoekstra. Eerder heeft de regering uw Kamer de beleidsreactie op de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra gegeven (Kamerstukken II 2012–2013, 29 453, nr. 303), waarin de keuze voor een positionering van het financiële toezicht onder directe ministeriële verantwoordelijkheid is onderbouwd. Zoals naar aanleiding van de kabinetsreactie met de Kamer

gewisseld, is het niet zo dat de Commissie Hoekstra vond dat het financiële toezicht per se een ZBO zou moeten worden ondergebracht. De Commissie Hoekstra gaf in haar rapport aan af te zien van aanbevelingen voor vergaande wijzigingen van het bestaande stelsel met het oog op een snelle en zorgvuldige inrichting van het toezichtstelsel en te kiezen voor «een pragmatische, zo men wil no-regret, benadering, die het mogelijk maakt vanuit de bestaande situatie zinvolle stappen te zetten». Tegen die achtergrond kan begrepen worden dat zij in haar aanbevelingen dicht bleef bij het bestaande stelsel en de toen voorliggende beleidsvoorstellen.

De leden van de CDA-fractie en ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over de positionering van het toezicht in het licht van het rapport over de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Het rapport van de Commissie Borstlap heeft het functioneren van de NZa breed onderzocht. Voor het toezicht op de toegelaten instellingen zijn voornamelijk de conclusies over regulering en toezicht van belang. Deze twee taken in één organisatie werken verwarrend voor de medewerkers van de NZa. Bij regulering dienen er nauwe banden met het ministerie te zijn, maar bij toezicht is afstand geboden. Het vraagt dus een andere sturingsrelatie tussen ministerie en toezichthouder, aldus het rapport.

Een aantal aanbevelingen van de Commissie Borstlap gaat over de relatie tussen departement en het ZBO. Het financiële toezicht op toegelaten instellingen zal met de inwerkingtreding van de novelle direct onder de verantwoordelijkheid van de Minister vallen. De status als ZBO is, zoals blijkt uit het rapport van de commissie Borstlap, geen garantie voor een onafhankelijke taakuitoefening. Rolvastheid is belangrijker. In de novelle is opgenomen dat de verhouding van de Minister tot de toezichthouder wordt bepaald door de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van politieke oordeelsvorming in individuele gevallen. De Minister treedt als regel niet in de oordeelsvorming en het optreden van de toezichthouder in individuele gevallen. In de mandaat-/instellingsbesluiten voor de toezichthouders zal juridisch verankerd worden dat zij zelfstandig kunnen opereren ten aanzien van de beoordeling in individuele gevallen. Indien de Minister toch aanwijzingen geeft met betrekking tot de uitoefening in individuele gevallen van de aan de toezichthouder toebedeelde taken doet hij dit uitsluitend in schriftelijke vorm en zal hij de Tweede Kamer hiervan onverwijld in kennis stellen. Hiermee wordt volledige transparantie gegeven over eventuele directe bemoeienis en kan hierover ook politieke verantwoording worden afgelegd.

De commissie benoemt het belang van scheiding beleid, regulering en toezicht. Dit is op het terrein van toegelaten instellingen reeds het geval door de plaatsing van het volkshuisvestelijke toezicht bij de ILT en het financiële toezicht bij het huidige CFV. In de nieuwe situatie waarbij het financiële toezicht onder directe ministeriële verantwoordelijkheid komt zullen beleid en toezicht ook organisatorisch gescheiden blijven, zoals in de novelle (artikel 61c) expliciet is opgenomen. De toezichthouders zullen geen onderdeel uitmaken van het beleidsdirectoraat Wonen en Bouwen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezien het vorenstaande meent de regering dat het NZa-rapport geen aanleiding vormt om het toezicht op een andere wijze in te richten dan met de novelle wordt voorgesteld. Het belang van «rolvastheid» in de relatie tussen toezichthouder en beleidsdepartement waar het rapport de nadruk op legt, is uiteraard ook op het terrein van wonen een punt van blijvende aandacht.

Bij brief van 12 september 2014 heeft de regering reeds een reactie gegeven op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Op het terrein van toegelaten instellingen wordt met de inrichting van het toezicht conform de novelle uitwerking gegeven

aan verschillende aanbevelingen van de WRR, zoals het borgen van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Verder vraagt de WRR om in het toezicht de publieke belangen centraal te stellen die geborgd dienen te worden. Op het terrein van toegelaten instellingen krijgt dat bijvoorbeeld vorm door meer risicogericht toezicht ter behoud van maatschappelijk bestemd vermogen voor de volkshuisvesting. Dit maakt reeds onderdeel uit van het toezicht door het CFV en de ILT. Voorts beveelt de WRR aan dat het toezicht goed aansluit op de governancestructuur in het betreffende toezichts domein. Dit gebeurt in de novelle onder andere door de eisen aan het interne toezicht bij toegelaten instellingen te verhogen, de verantwoordelijkheden van de raad van toezicht uit te breiden en een informatieverplichting richting de Minister op te nemen wanneer een toegelaten instelling in problemen dreigt te komen.

De WRR beveelt daarnaast een goede balans aan tussen het gewenste toezichtresultaat en de daartoe beschikbaar gestelde capaciteit. Zoals in antwoord op andere vragen reeds is geschetst, zal met het oog op de nieuwe taken voor het toezicht een uitbreiding van capaciteit nodig zijn. Tot slot beveelt de WRR aan de reflectieve functie van het toezicht te versterken, bijvoorbeeld door jaarlijks een «staat van de sector» te publiceren. Op het terrein van toegelaten instellingen worden jaarlijks sectorbeelden gepubliceerd.

Samenwerking tussen de toezichthouders

De leden van de fracties van SP, CDA, D66 en ChristenUnie hebben gevraagd naar de verdeling van taken tussen financieel en volkshuisvestelijk toezicht, de onderlinge informatievoorziening en samenwerking en de beschikbaarheid van sanctie-instrumenten.

Zoals de regering in antwoord op andere vragen heeft aangegeven zal de exacte toedeling aan volkshuisvestelijke respectievelijk financiële toezicht plaatsvinden bij mandaat-/instellingsbesluit. Inmiddels vindt overleg plaats met de toezichthouders hoe die verdeling eruit zou kunnen zien. In de bijlage treft u een voorlopige verdeling hiervan aan, op basis waarvan overleg plaatsvindt met de toezichthouders om tot een definitieve indeling te komen. Voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet zal dit definitief worden gemaakt in de mandaat-/instellingsbesluiten ten aanzien van de toezichthouders. Zoals opgenomen in het wetsvoorstel heeft de regering ervoor gekozen het toezicht op governance, integriteit en rechtmatigheid bij het volkshuisvestelijke toezicht te laten. Het financiële toezicht zal deze aspecten ook in zijn beoordeling betrekken omdat de kwaliteit van de «governance» van groot belang is in de weging van financiële risico's, maar het directe toezicht op deze aspecten ligt bij het volkshuisvestelijke toezicht zoals ook nu het geval is.

Zoals blijkt uit het bijgevoegde schema zijn er meerdere terreinen waarbij een goede samenwerking tussen beide toezichthouders en met het WSW is geboden. Op het terrein van de informatievoorziening wordt reeds intensief samengewerkt tussen de toezichthouders, het WSW en het beleidsdepartement onder de vlag van «Corpodata». Via Corpodata leveren toegelaten instellingen op één punt hun gegevens aan waarna deze beschikbaar worden gesteld aan de beide toezichthouders evenals aan het WSW. Ook het beleidsdepartement gebruikt, maar dan op geaggregeerd niveau, deze data ten behoeve van beleidsvorming en -verantwoording. Na inwerkingtreding van de wet zal deze werkwijze worden voortgezet. De samenwerking tussen CFV en WSW is bovendien geïntensiveerd met het eind vorig jaar afgesloten informatieprotocol WSW-CFV en het daaruit voortvloeiende periodieke gezamenlijke overleg over toegelaten instellingen in (dreigende) problemen. Eveneens is een protocol ILT-CFV in de maak, waarin zij vastleggen op welke terreinen zij samenwerken en op welke wijze zij elkaar informeren over hun werkzaam-

heden en toezichtbevindingen. De sanctiebevoegdheden van de Minister zijn vastgelegd in artikel 19 (intrekking toelating toegelaten instelling) en in de artikelen 61 en volgende (zoals aanwijzing, externe toezichthouder, boete en verzoek aanstellen bewindvoerder). Alle sanctiebevoegdheden zullen worden gemandateerd aan de toezichthouders, behalve de bevoegdheid tot intrekking van een toelating en een verzoek aan de rechtbank tot bewindvoering. Zoals eerder in de brief aan de Tweede Kamer over de inrichting van het toezicht aangegeven, acht de regering deze bevoegdheden van een zodanig gewicht en uitzonderlijkheid dat hier een expliciet besluit van de Minister zelf aangewezen is.

Ten aanzien van de inzet van sanctiebevoegdheden is expliciet afgesproken dat de toezichthouders elkaar om een zienswijze vragen alvorens tot de inzet ervan over te gaan. Zo kunnen interventies aan effectiviteit en slagkracht winnen en kan worden voorkomen dat de toezichthouders elkaar onbedoeld in de wielen rijden. Bij een blijvend verschil van inzicht zal de kwestie aan de Minister worden voorgelegd. Die kan in dat geval de regelgeving aanpassen (wanneer die klaarblijkelijk voor meerdere uitleg vatbaar is) of in het uiterste geval zelf een beslissing nemen. Ten behoeve van de transparantie is in de novelle opgenomen dat hij in het laatste geval de Tweede Kamer hierover zal informeren.

De leden van de fracties van SP en D66 vroegen waarom de toezichtrapporten pas openbaar worden nadat de Minister een reactie erop heeft kunnen formuleren.

Ten aanzien van inrichting en functioneren van toezichthouders hanteren de rijksinspecties de door de regering vastgestelde Kaderstellende Visie op Toezicht (Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15). Een van de beginselen voor het nalevingstoezicht die daarin is vastgelegd is: «De nalevingstoezichthouder bepaalt welke rapporten actief openbaar worden gemaakt (...) Rapporten worden openbaar gemaakt nadat de Minister in de gelegenheid is gesteld zijn reactie te formuleren of zelf actie te ondernemen.» Achtergrond hiervan is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht, die vraagt dat de Minister op zijn minst op de hoogte moet (kunnen) zijn dat een rapport van de toezichthouder zal worden gepubliceerd en dat hij dit rapport ook – eventueel voorzien van een beleidsreactie van zijn kant – naar het parlement kan zenden. Over de redelijke termijn waarbinnen dit plaatsvindt worden met de toezichthouders afspraken gemaakt die worden vastgelegd in het mandaat-/instellingsbesluit. Deze afspraken zullen zo zijn dat de onafhankelijkheid van het toezicht gewaarborgd wordt. Dit stelt eisen aan de redelijke termijn die gehanteerd kan worden. De rapporten worden door de Minister in ongewijzigde vorm naar de Tweede Kamer gezonden en voorzien van een aanbiedingsbrief met zijn reactie op het rapport. Alleen de toezichthouder bepaalt daarmee de inhoud van het toezichtrapport.

De leden van de CDA-fractie hebben zorgen geuit over de samenwerking tussen het interne en externe toezicht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de informatie-uitwisseling tussen intern en externe toezicht.

De regering stelt voorop dat de voorgestelde vormgeving van het externe toezicht de primaire verantwoordelijkheid van het interne toezicht voor het handelen van de toegelaten instelling onverlet laat. Echter, met het oog op mogelijke tekortkomingen in het interne toezicht, maar ook gelet op eventuele onenigheden tussen bestuur en raad van toezicht, bevat de wet de verplichting dat de raad in de bij AMvB benoemde gevallen de externe toezichthouder(s) informeert. Welke van de twee toezichthouders dat in de praktijk zal zijn, zal samenhangen met de aard van de problematiek. Zo ligt voor de hand dat problemen van financiële aard (primair) bij de financiële toezichthouder worden gemeld. Governance- of rechtmatigheidsproblemen zullen eerder bij de volkshuisvestelijke toezichthouder

aanhangig worden gemaakt. Bij meerzijdige problematiek kunnen ook beide toezichthouders worden geïnformeerd. Zij zullen in dat geval in onderling overleg dienen te bepalen welke (toezicht)actie aangewezen is. De regering wijst erop dat het wetsvoorstel uitgaat van een wederzijdse informatieverplichting tussen intern en extern toezicht. In de uw Kamer voorgelegde proeve van de AMvB zijn dan ook de situaties benoemd in welke de externe toezichthouder de raad van toezicht informeert over diens (voorgenomen) besluiten of toezichtmaatregelen. De regering deelt niet de vrees van de leden van de CDA-fractie dat het feit dat de externe toezichthouder invloed kan uitoefenen op het voortbestaan van de toegelaten instelling een raad van toezicht ervan zal weerhouden gehoor te geven aan deze informatieverplichting. Al dan niet op basis van de verantwoording zullen eventuele problemen op een gegeven moment immers toch aan het licht komen. De regering vertrouwt erop dat de raden van toezicht, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de toegelaten instelling, het belang van een (pro)actieve houding bij (dreigende) problemen onderschrijven en daar ook naar zullen handelen.

Volkshuisvestelijk toezicht

De leden van de SP-fractie vroegen hoe uitvoering zal worden gegeven aan het toezicht op governance en verantwoord en integer bestuur. Met betrekking tot het toezicht op governance en integer bestuur bij toegelaten instellingen dient onderscheid te worden gemaakt tussen intern toezicht (door de raad van toezicht van de toegelaten instelling) en extern toezicht op het functioneren van de toegelaten instelling. Daarbij geeft het wetsvoorstel de kaders voor het interne toezicht, die onder meer tot uitdrukking komen in de bepalingen met betrekking tot de samenstelling van en de onderlinge taakverdeling tussen bestuurder(s) en raad van toezicht.

Primair dient het belang van effectief intern toezicht te worden onderstreept. De basis voor een goed functionerende sector wordt gelegd door een sterke interne organisatie, met bestuurders en commissarissen die staan voor hun taak en daaraan uitvoering geven. Ook dienen zij zich over hun functioneren transparant te verantwoorden. Het externe toezicht versterkt vervolgens het interne toezicht op toegelaten instellingen. Extern toezicht op de bestuurlijke inrichting van de toegelaten instellingen vindt ten eerste plaats door goedkeuring van de (wijzigingen van de) statuten door de toezichthouder. Daarnaast is het mogelijk om rechtstreeks te handhaven naar aanleiding van een melding over (een vermoeden van) fraude of integriteitschendingen bij het meldpunt integriteit van de ILT, indien daarvoor aanleiding is. In het wetsvoorstel wordt met betrekking tot het externe toezicht op de governance een drietal zaken aanvullend geregeld. Zo zullen zowel bestuurders als leden van de raad van toezicht, bij benoemingen bij een herbenoeming na 4 jaar door de Minister worden beoordeeld op geschiktheid en betrouwbaarheid (fit en proper-test).

Daarnaast kan tussentijds worden getoetst of de betrokken personen aan de eisen van de fit en proper-test voldoen. Daarmee is gegarandeerd dat deze personen hierop minimaal eenmaal per 4 jaar worden beoordeeld. Om ervoor te zorgen dat bestuurders en commissarissen blijvend beschikken over voldoende kennis, is de verplichting van permanente educatie opgenomen in de wet. Tevens is voor de raad van toezicht de wettelijke verplichting opgenomen dat tweejaarlijks een externe evaluatie zal plaatsvinden ten aanzien van zijn functioneren. Het niet naleven van deze wettelijke voorschriften kan leiden tot een aanwijzing waarbij als sanctie onder meer een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Naast het wettelijke kader voor het externe toezicht biedt de Governancecode van Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) aanvullende eisen voor governance en integer bestuur van toegelaten instellingen die lid zijn van deze brancheorganisaties. Deze

Governancecode betreft privaatrecht, waarop de sancties van toepassing zijn, zoals vastgelegd door Aedes en de VTW. Daarbij geldt als uiterste sanctiemiddel het roeyement van een toegelaten instelling als lid van Aedes of een toezichthouder als lid van de VTW.

Het lid Baay-Timmerman pleitte ervoor de prestaties van toegelaten instellingen in de wet vast te leggen.

De regering vindt het onwenselijk en onhaalbaar om voor de gehele sector prestatie-eisen vast te leggen in de wet, omdat elke lokale situatie anders is. Ook zal de regering de positie van de gemeente versterken. De regelgeving geeft ruimte aan lokale partijen, i.c. de gemeente om lokaal beleid vast te leggen en met de toegelaten instelling prestatieafspraken te maken.

Wel is in de AMvB opgenomen dat in overleg met de sector minimaal eens in de vier jaar prioriteiten zullen worden benoemd, waar men op lokaal niveau in elk geval aandacht aan zou moeten besteden. Dit zal zich ontwikkelen tot een Woonagenda Sociale Huursector.

Financieel toezicht

De leden van de SP-fractie vroegen een opsomming van de sancties die kunnen gelden voor dochtermaatschappijen, die onder het directe toezicht van de Minister komen te vallen. Ook vroegen deze leden wanneer de Minister overgaat tot het instellen van de sancties.

De sancties die opgelegd kunnen worden aan een dochtermaatschappij zijn opgesomd in de artikelen 61d tot en met 61h en artikel 105. De sancties zijn dezelfde als die opgelegd kunnen worden aan de toegelaten instelling zelf. Het gaat dan om het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een bestuurlijke boete, het aanstellen van een toezichthouder of het, via een verzoek bij de rechtbank, aanstellen van een bewindvoerder. De toezichthouder kan een sanctie opleggen wanneer er door handelen of nalaten van de dochteronderneming schade ontstaat aan het belang van de volkshuisvesting.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of het toezicht door de ACM anders wordt vormgegeven.

Dit is niet het geval. De ACM ziet op grond van de Mededingingswet reeds toe op de naleving van de regels die verband houden met markttoezicht en heeft ook de bevoegdheden om op te treden. Het gaat bijvoorbeeld om een verbod om te komen tot kartelafspraken of misbruik van economische machtsposities. Daarnaast ziet de ACM toe op de registratie van baten en lasten voor diensten van algemeen economisch belang bij ondernemingen met een omzet van meer dan € 40 miljoen. Op grond van het wetsvoorstel ziet de Minister toe op de vermogensscheiding tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten voor alle toegelaten instellingen. Er worden, bijvoorbeeld in een samenwerkingsprotocol, afspraken gemaakt om te voorkomen dat er als gevolg van de uitoefening van de taken op het gebied van markttoezicht door de ACM en de Minister onnodige toezichtlasten ontstaan voor toegelaten instellingen. Dergelijke samenwerkingsprotocollen heeft de ACM met meerdere andere toezichthoudende en opsporingsinstanties.

Capaciteit van het toezicht

Verschillende leden hebben gevraagd naar de bekostiging van het toezicht en de beschikbare capaciteit hiervoor. Het toezicht wordt uitgeoefend door onafhankelijk opererende toezichtdiensten. De onder toezicht staande instellingen dragen, middels een heffing, de bekostiging van deze diensten. Dit geldt zowel voor het financiële als in de toekomst ook voor

het volkshuisvestelijke toezicht (sinds 1 januari 2014 reeds los van beleid gepositioneerd bij de ILT), waarvoor één heffing bij de toegelaten instellingen zal komen. Het publiekrechtelijke toezicht vormt namelijk een essentieel element in het door de rijksoverheid gefaciliteerde solidariteitsstelsel. In termen van het regeringsstandpunt over de doorberekening van toezichtkosten (Maat Houden 2014) is sprake van «systeemprofijt» van het toezicht. Toegelaten instellingen hebben er expliciet belang bij dat er goed toezicht wordt gehouden op de risico's in de sector, omdat de kosten van de eventuele sanering van een toegelaten instelling worden gedragen door de toegelaten instellingen gezamenlijk.

De huidige kosten van het toezicht (financieel en volkshuisvestelijk) bedragen circa € 9,5 miljoen. Verwacht mag worden dat de kosten voor de sector vanwege de voorbereiding op en de inwerkingtreding van de Herzieningswet en de novelle zullen stijgen. Ten eerste bestaat er een breed gedragen wens om het toezicht op toegelaten instellingen te verscherpen en intensiveren. Ten tweede introduceert de regering met de novelle verschillende nieuwe taakgebieden voor de toezichthouders, zoals toezicht op marktwaardebepaling, scheiding van DAEB en niet-DAEB (beoordelen scheidings- en splitsingsvoorstellen, toezicht op overcompensatie, toezicht op kruissubsidiëring en toezicht op continuïteit van de afzonderlijke takken) en de fit & proper-test voor bestuurders en leden van de raad van toezicht van toegelaten instellingen. Een derde reden is dat het volkshuisvestelijke toezicht dat tot op heden uit de algemene middelen werd betaald ook bekostigd zal gaan worden uit de heffing. Richtinggevend lopen de kosten van het toezicht – via een meerjarige ontwikkeling – op tot € 15 à € 20 miljoen op jaarbasis afhankelijk van de concrete invulling. Over de vereiste capaciteit zal jaarlijks overleg met de toezichthouders plaatsvinden in het kader van de jaarplan- en begrotingsvoorbereiding. Uitgangspunt is dat het toezicht, binnen de eisen van effectief en risicogericht toezicht, zo doelmatig, professioneel en slagvaardig mogelijk en voldoende toegerust wordt uitgevoerd. Het resultaat hiervan vindt zijn weerslag in de begroting, die onderworpen is aan goedkeuring door het parlement. Inning van de heffing bij de toegelaten instellingen zal plaatsvinden aan het einde van een lopend jaar, op basis van de verantwoordingsgegevens t-1 van toegelaten instellingen die in juli beschikbaar komen. Basis voor de verdeelsleutel is het aantal woongelegenheden van een toegelaten instelling in het voorafgaande jaar (t-1).

Overig

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen het idee van een one-tier board als bestuursmodel voor toegelaten instellingen, waarbij de directie, raad van toezicht en huurders in één bestuur zitting nemen.

De regering ziet geen voordelen van een one-tier board omdat hiermee niet is gewaarborgd dat er voldoende kritische afstand is tussen bestuur en intern toezicht. Overigens is een dergelijk model ook niet eerder in de sector toegepast.

Huurdersorganisaties hebben in het wetsvoorstel verschillende mogelijkheden invloed uit te oefenen. Zo hebben zij de mogelijkheid één of meer leden van de raad van toezicht voor te dragen (mits geen meerderheid), zijn zij veelal als stakeholder betrokken bij verplichte visitatie en zijn zij betrokken bij het overleg tussen gemeente en toegelaten instelling over de prestatievoornemens (art. 44, tweede lid). Daarnaast kent de Overlegwet huurdersorganisaties verschillende bevoegdheden toe.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd waarom de activiteiten van het toezicht worden bepaald bij AMvB. Dit berust op een misverstand. Artikel 61c, tweede lid biedt een grondslag om eventueel

aanvullende taken die niet op de wet berusten aan het toezicht toe te voegen. De algemene grondslag voor het toezicht wordt echter in artikel 61c, eerste lid gelegd en voorts in een groot aantal andere artikelen in de wet. Een overzicht van die taken is elders in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd op welke wijze het toezicht op de particuliere verhuurders wordt verstrekt en in hoeverre particuliere verhuur onder ministerieel toezicht valt. Particuliere verhuurders vallen niet onder ministerieel toezicht. Uiteraard hebben particuliere verhuurders zich net als toegelaten instellingen te houden aan de huurregelgeving, waaronder bijvoorbeeld de huurprijsbescherming en de bepalingen uit de Overlegwet. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat geschillen die daaruit met huurders dan wel huurdersorganisaties voortkomen, kunnen worden voorgelegd aan de huurcommissie c.q. de rechter. Ook vallen particuliere verhuurders onder het bouw- en woningtoezicht van de gemeente.

4. Sanering van toegelaten instellingen

De leden van de CDA-, D66- en ChristenUnie-fractie vroegen welke delen van de toegelaten instelling in aanmerking komen voor sanering. De leden van de VVD-fractie vroegen op basis waarvan een saneringsverzoek kan worden afgewezen.

Op voorhand is niet aan te geven welk deel van de toegelaten instelling wordt gesaneerd. Een sanering dient gericht te zijn op het kunnen voortzetten van de DAEB activiteiten, niet het voortbestaan van de toegelaten instelling. Dat kan betekenen dat er niet-DAEB activiteiten worden afgestoten, waarna de DAEB activiteiten in de toegelaten instellingen financieel gezond kunnen worden voortgezet. Het kan ook betekenen dat de DAEB activiteiten worden afgesplitst naar een andere toegelaten instelling en de bestaande organisatie failliet gaat en wordt opgeheven. Een sanering kan er ook toe leiden dat de toegelaten instelling behouden blijft inclusief niet-DAEB activiteiten, omdat die al dan niet tijdelijk van essentieel financieel belang zijn voor het kunnen voortzetten van de DAEB activiteiten. Sanering gericht op het voortzetten van de DAEB activiteiten is dus maatwerk.

In dit verband is artikel 58 zodanig gewijzigd dat de saneringssteun met nadruk ook ingezet kan worden voor voortzetting van DAEB werkzaamheden door een andere toegelaten instelling en dat de toegelaten instelling die de subsidie ontvangt niet per definitie dezelfde is als de toegelaten instelling die wordt gesaneerd.

Het WSW kan reeds op basis van het Reglement van Deelneming hypotheekrecht vestigen op alle door de toegelaten instelling als onderpand aangeboden en door het WSW geaccepteerde woningen. Bij AMvB zal worden vastgelegd dat het de toegelaten instelling niet is toegestaan zekerheidsrechten te vestigen met DAEB onderpand ter financiering van niet-DAEB werkzaamheden. Daarmee wordt beoogd dat, in geval van financiële problemen van de toegelaten instelling, aanspraak op DAEB vastgoed beperkt blijft tot aanspraken van het WSW en de financiers van het DAEB vastgoed. Dit biedt de mogelijkheid om bij een faillissement het DAEB bezit en de betreffende geborgde leningen zoveel mogelijk buiten aanspraken van schuldeisers te houden die niet betrokken zijn bij de DAEB activiteiten en zo mogelijk dit bezit en leningen onder te brengen in een andere toegelaten instelling. Het geheel van deze voorschriften samen met de mandatering aan het WSW beschouwt de regering als hoofdlijnen voor het publiekrechtelijke kader voor sanering. Dat is van groot belang, voornamelijk ter bestrijding van het nemen van al te grote risico's in de niet-DAEB bij een administratieve scheiding.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de relatie tussen sanering en fusie van toegelaten instellingen.

Er is geen directe relatie. Toegelaten instellingen kunnen op verschillende manieren de heffingen realiseren, zonder dat dit tot een fusie of sanering leidt. De regering heeft geen waardeoordeel over fusies. Wel zijn er ten aanzien van fusies meer toetspunten ingebouwd in de regelgeving, waardoor een meer afgewogen fusieproces ontstaat. Zo moeten toegelaten instellingen een onderbouwde fusie-effectrapportage indienen en aangeven wat de meerwaarde is van een fusie boven andere vormen van samenwerking.

De regering ziet geen directe relatie tussen fusies en saneringen, onder de aantekening dat saneringen soms kunnen worden voorkomen door fusie met een financieel gezonde toegelaten instelling.

De leden van de fractie van de SP vroegen waarom regels omtrent saneringssteun niet in de wet zijn opgenomen. De grondslag voor saneringssteun is opgenomen in de wet (art. 57). De Minister kan steun verlenen indien bij een toegelaten instelling de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten en andere maatregelen ontoereikend zijn gebleken of leiden tot het niet kunnen voortzetten van de DAEB werkzaamheden. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk IV «sanering en projectsteun»(artikelen 4.1. en 4.2) in de proeve van de AMvB.

Rol van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw

De leden van de SP-fractie en de D66-fractie hebben vragen gesteld over het plaatsen van de saneringstaak bij het WSW, met aandacht voor mogelijk conflicterende rollen als saneerder en borgsteller. De leden van de D66-fractie betrokken bij dit punt het advies van de Commissie Hoekstra om een onafhankelijke saneringsorganisatie in te stellen. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de relatie van het WSW met het toezicht.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is in het licht van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de inrichting van het financiële toezicht het positioneren van de sanering bij het WSW een logische maatregel. Wanneer het WSW in de huidige situatie verklaart dat een toegelaten instelling niet langer kredietwaardig is, start het saneringstraject van het CFV. Op dit moment is deze verbinding tussen de borging en de sanering vastgelegd in het convenant Naadloze aansluiting, gesloten tussen het WSW en het CFV, maar blijken in de praktijk aansluitingsproblemen. Daarbij heeft enerzijds het WSW onzekerheid over de wijze van sanering door het CFV en het weer financieel kredietwaardig worden van een toegelaten instelling en hoeft anderzijds het WSW door overdracht van een toegelaten instelling aan het CFV nooit zelf de financiële consequenties te dragen van het feit dat een met geborgde leningen gefinancierde toegelaten instelling in de financiële problemen komt.

De positionering van de saneringstaak bij het WSW zal gebeuren door mandatering. Daarbij zal een termijn van inwerkingtreding worden gehanteerd die voor het WSW voldoende is om zich adequaat op deze taak voor te bereiden, inclusief het organiseren van de nog vast te stellen benodigde capaciteit en voor het Rijk en WSW gezamenlijk voldoende is om de waarborgen voor een goede uitvoering vast te leggen.

Het feit dat financiers van risicovolle niet-DAEB activiteiten een grotere kans lopen schuldeiser te worden in een faillissement zal leiden tot grotere zorgvuldigheid bij deze financiers. Dat is een beoogd effect om dergelijke risicovolle activiteiten te bestrijden. Dat laat overigens onverlet dat verwacht mag worden dat verantwoorde niet-DAEB projecten extern

gefinancierd zullen kunnen worden, met name omdat het rendement daarop aantrekkelijk is.

De kern van de naadloze aansluiting wordt in de toekomst dat het bij niet langer kredietwaardig zijn van de toegelaten instelling het saneringstraject wordt ingezet met als doel het behoud van de noodzakelijk DAEB activiteiten en niet meer het behoud van de toegelaten instelling. Het WSW heeft en krijgt geen formele taak in het publieke toezicht; wel wordt de uitvoering van de sanering gemandateerd aan het WSW.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe gewaarborgd wordt dat de risico's voor de overheid niet toenemen bij de grotere verantwoordelijkheid van het WSW bij sanering van toegelaten instellingen. Tevens vroegen de leden van de D66-fractie en de VVD-fractie meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop het toezicht op het WSW wordt geregeld bij het toewijzen van de saneringstaak aan het WSW.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van mandatering van de saneringstaak aan het WSW. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de regering van oordeel dat dit naar inhoud en slagkracht een versterking van het stelsel is. Dit gegeven de samenhang tussen de borging met de onderlinge zekerheidsstructuur van toegelaten instellingen en de sanering vanuit de via een publiekrechtelijke heffing op de sector opgebrachte middelen. Daarbij geldt dat de sanering in alle gevallen via een publiekrechtelijke heffing door de sector zelf wordt opgebracht en juist bij de borging via de achtervangovereenkomst met het Rijk en de gemeenten de overheid zelf ook een staatrisico draagt. De regering meent dat de sanering in het verlengde kan worden gezien van de borgingstaak van het WSW, waarbij borging plaatsvindt totdat de kredietwaardigheid van de toegelaten instelling vervalft, waarna de instelling voor sanering in aanmerking komt. De mandatering houdt in dat de Minister in het mandaatbesluit zal voorschrijven hoe het WSW deze taak moet uitoefenen. Sanering blijft daarmee een publiekrechtelijke taak. In het betreffende mandaatbesluit zullen de kaders voor de uitoefening van dit mandaat, inclusief de verantwoording over deze uitoefening en daarmee de toezichtrelatie, worden aangegeven. De risico's voor de overheid wijzigen niet door het verplaatsen van de uitvoering van de saneringstaak.

Door sommigen wordt als risico genoemd dat het WSW al te snel tot sanering zal overgaan om de relatie met de financiers goed te houden. De kans daarop wordt echter niet groot geacht. Ten eerste zal sanering in de toekomst gericht zijn op het behoud van de DAEB activiteiten en niet langer op de gehele toegelaten instelling. Dat kan voor sommige financiers die risicovolle niet-DAEB activiteiten hebben gefinancierd betekenen dat zij schuldeiser in een faillissement worden. Ten tweede draagt het WSW bij een sanering ook de last van het moeten heffen van een saneringsbijdrage onder de toegelaten instellingen, die voor het grootste deel haar eigen deelnemers zijn. Dat kan als een remmende invloed worden beschouwd.

Mocht in de praktijk blijken dat te snel tot sanering zou worden overgegaan dan kunnen hiervoor eenvoudig nadere instructies in het mandaatbesluit worden meegeven of kan in het uiterste geval zelfs het mandaat worden ingetrokken. In het mandateringsbesluit zal in elk geval geregeld worden dat de sanering en de borging strikt onafhankelijk van elkaar moeten plaatsvinden. Daartoe zullen bijvoorbeeld de boekhoudingen van beide werkzaamheden volledig gescheiden moeten zijn. Wat betreft de borgingsfunctie van het WSW kan in de achtervangovereenkomst aangescherpt worden hoe het WSW zich moet verantwoorden inzake de naleving van deze overeenkomst en welke middelen de Minister ten dienste staan om die naleving te verzekeren.

Er is in het voorliggende wetsvoorstel niet gekozen voor een publiekrechtelijke regeling van het WSW of publiekrechtelijk toezicht, bijvoorbeeld

door De Nederlandsche Bank. Naar huidige inzichten is versterking van de controle op het WSW via de achtervangovereenkomst die nu de relatie tussen Rijk en WSW regelt in voldoende mate mogelijk. Dit betreft enerzijds prudentiële voorschriften inzake voornamelijk financiële soliditeit van het WSW zelf en anderzijds gedragsvoorschriften voor deelnemende toegelaten instellingen inzake financiële eisen voor borging zoals een LTV en ICR. Daarbij heeft uit hoofde van beperking van regelgeving de privaatrechtelijke weg de voorkeur.

Borging

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de resultaten van een verdiepende analyse naar het waarborgstelsel van het WSW worden meegenomen in dit wetsvoorstel.

Het kabinet heeft eerder besloten tot een verdiepende analyse naar waarborgstelsels, waaronder het WSW en het WFZ (Waarborg Fonds voor de Zorgsector). Deze analyse wordt in de tweede helft van 2014 en in de eerste helft van 2015 uitgevoerd, waarna de regering beziet of deze analyse tot nadere besluitvorming dient te leiden. Het onderhavige wetsvoorstel ziet niet op het privaatrechtelijke borgstelsel van het WSW. Het wetsvoorstel voorziet wel in de mogelijkheid van mandatering van de saneringstaak aan het WSW. Deze sanering zal publiekrechtelijk geregeld blijven.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe toegelaten instellingen elkaar kunnen helpen.

Artikel 42 van de Herzieningswet geeft aan dat toegelaten instellingen batige saldi, die zij niet hoeven aan te houden voor de opgave in de gemeenten waar zij bezit hebben, mogen inzetten voor collegiale steunverlening. In praktijk kan dat net als in de huidige praktijk verschillende vormen aannemen: advies, inzet van personeel, financiële bijdragen/leningen, (tijdelijke) overname van bezit, uitvoeren van beheer in opdracht van een andere toegelaten instelling en (tijdelijk) investeren.

5. De versterking van de rol van de gemeente en huurders

Woonvisie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom een woonvisie niet verplicht is gesteld.

De regering heeft ervoor gekozen het systeem zo in te richten dat de gemeente eigener beweging nut en noodzaak ziet van het vastleggen van het woonbeleid. Alleen als de gemeente het vastlegt en duidelijk maakt wat er van de toegelaten instelling verwacht wordt, kan de gemeente een beroep doen op geschilbeslechting door de Minister als de toegelaten instelling niet of onvoldoende bijdraagt aan het woonbeleid. De regering gaat ervan uit dat dit voldoende garantie en ruimte biedt voor het tot stand komen van lokaal beleid.

De huurder kan wel invloed uitoefenen op het lokale woonbeleid. In de eerste plaats heeft elke huurder als individuele stemgerechtigde invloed op het lokale beleid. Daarnaast zijn er nog andere democratische instrumenten om belanghebbenden te betrekken bij het woonbeleid. Het staat gemeenten vrij om wie dan ook te laten participeren in de beleidsvorming. Bovendien is de gemeente wettelijk verplicht om bij plannen voor de inrichting van de stad, zoals bestemmings-, verkeers- en bouwplannen, inspraak toe te staan. De betrokken bewoners worden gehoord en kunnen bezwaren indienen. De gemeente reageert daarop met argumenten.

De leden van de SP- en de D66-fractie vroegen waarom een woonvisie niet verplicht is en wat er gebeurt wanneer een woonvisie de toegelaten instellingen overvraagt.

Het advies van de commissie Dekker stelt: «Een in de Herzieningswet opgenomen, verplichte woonvisie van de gemeente vormt het richtsnoer voor de activiteiten van de toegelaten instelling. Op deze wijze is er sprake van een inhoudelijke sturing door de gemeente. De sanctie op geen woonvisie is dat de toegelaten instelling haar beleid niet hoeft af te stemmen op het gemeentelijke woonbeleid.»

In de regelgeving is dit als volgt uitgewerkt: als de gemeente geen woonvisie heeft, is de toegelaten instelling nog steeds verplicht aan te geven welke activiteiten zij voorziet in de desbetreffende gemeente, in dat geval kan de toegelaten instelling zelf haar beleid invullen. Het staat partijen vrij ook dan prestatieafspraken te maken. De gemeente kan echter geen beroep doen op geschilbeslechting via de Minister, mocht zich in de uitvoering een conflict voordoen. In de regelgeving wordt de rol van de gemeente versterkt, maar de gemeente moet zelf deze rol invullen. De regering is van mening dat de duidelijke afbakening van kerntaken, het informatierecht over de financiële positie, de maatregelen om toegelaten instellingen meer op de schaal van één regio te laten werken en de bereidheid in de sector om bij geschillen in de fase van het maken van afspraken eerst een vorm van arbitrage in te roepen, ertoe zal leiden dat gemeenten realistisch beleid zullen formuleren als het gaat om de taken van een toegelaten instelling en ook zullen kijken naar marktpartijen voor niet-DAEB opgaven.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe het niet verplichten tot volkshuisvestelijk beleid en het bepalen van regio's zich tot elkaar verhouden. In beide gevallen acht de regering het niet mogelijk om gemeenten verplichtingen op te leggen. De regering acht het wel wenselijk de lokale binding te versterken door het instellen van regionale werkgebieden, ook als gemeenten zelf niet tot een voorstel weten te komen. Doordat toegelaten instellingen zich nog maar op één samenhangend gebied hoeven te richten, wordt ook bevorderd dat op lokaal en regionaal niveau prestatieovereenkomsten worden gesloten. Het lokale volkshuisvestelijke beleid kan en wil de regering niet bepalen. Gemeenten worden aangemoedigd dit beleid te ontwikkelen, door toegelaten instellingen niet te verplichten tot prestatieovereenkomsten te komen indien er geen woonvisie of volkshuisvestelijk beleid is. Wel zal de regering in overleg met de VNG, Aedes en de Woonbond, een Woonagenda Sociale Huursector voorstellen die richting geeft aan de onderwerpen die op de lokale woonagenda aan de orde moeten komen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de positie van de Minister in het nieuwe stelsel niet zorgt voor een nieuwe verstatelijking van het stelsel van toegelaten instellingen.

Cruciaal in het wetsvoorstel is o.a. de rol van de gemeente. Het is niet de Minister die het lokale beleid voorschrijft en bepaalt, maar de gemeente. De gemeente houdt daarbij rekening met de (toekomstige) huurders en specifieke rijksdoelstellingen. Het doel is juist lokaal maatwerk en versterking van de gemeentelijke regierol.

Het stelsel is er op gericht dat toegelaten instellingen zich op hun kerntaak richten en de niet-DAEB taak waar mogelijk aan andere partijen overlaten. Het rijk is net als in voorgaande jaren verantwoordelijk voor het systeem en ziet erop toe dat andere partijen hun rol kunnen spelen. Wel worden de spelregels aangepast en wordt de toezichtrol van de Minister versterkt, maar van een hernieuwde verstatelijking is geen sprake.

Met dit wetsvoorstel wordt het gebruikelijke wetgevingstraject gevolgd.

Prestatieafspraken

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre derde partijen naast huurdersorganisaties zullen worden geconsulteerd bij het maken van prestatieafspraken.

Prestatieafspraken tussen gemeenten en toegelaten instellingen zijn van groot belang voor de uitvoering van het lokale volkshuisvestingsbeleid, voornamelijk voor zover het de DAEB taak betreft. Huurders zijn direct betrokkenen en mede daarom partij in het overleg. Het is aan de gemeente om private ontwikkelaars of wijk- en bewonersorganisaties te betrekken bij de uitvoering (en eventueel het opstellen) van de woonvisie. Het gemeentelijk woonbeleid kan immers betrekking hebben op meer dan uitsluitend de DAEB taak van de toegelaten instelling. De gemeente kan de zienswijze van derde partijen inbrengen in het overleg over de prestatieafspraken.

De leden van de ChristenUnie-fractie en het lid Baay-Timmerman maakten zich zorgen over eventuele grootschalige liberalisatie, waarbij de leden van de ChristenUnie-fractie in het bijzonder wilden weten of een zienswijze van de gemeente genoeg invloed geeft.

In de toelichting bij de proeve van de AMvB staat het volgende: «De regering acht het op zijn plaats dat gemeenten en toegelaten instellingen, beide vanuit een weloverwogen beleidsvisie, (prestatie)afspraken maken over voornemens om pakketten huurwoningen voor uitponding aan te bieden onder andere voor verkopen aan natuurlijke personen voor eigen bewoning, zodat verkoopvoornemens van toegelaten instellingen passen in een vooraf besproken en overeengekomen kader. Hiertoe zal in de verantwoording over de prestatievoornemens de toegelaten instellingen op grond van artikel 44 van de Herzieningswet gevraagd worden aan te geven in welke postcodegebieden men voornemens is te verkopen aan natuurlijke personen voor eigen bewoning.» Dit is thans als onderdeel van verkoopregels voorgeschreven.

Een toegelaten instelling kan ervoor kiezen woningen na de scheiding over te laten gaan van de DAEB naar de niet-DAEB tak. Dat kan bijvoorbeeld wanneer zij een woning na leegkomst geliberaliseerd wil verhuren. Een woning dient dan administratief tegen marktwaarde over te gaan van de DAEB naar de niet-DAEB tak als ware het een verkoop. Voor deze overdracht is geen voorafgaande toestemming van de Minister vereist. Wel wordt van de toegelaten instellingen verwacht dat zij hun voornemens hiertoe op postcodeniveau vooraf kenbaar maken in hun overzicht van voorgenomen werkzaamheden zodat deze betrokken kunnen worden bij de bespreking van de prestatievoornemens tussen gemeente en toegelaten instellingen op grond van artikel 44 van het wetsvoorstel.

Verkoop van woningen (waarbij al dan niet de toestemming van de Minister vereist is) of liberalisering van woningen na de scheiding (waarbij geen toestemming vereist is) kunnen onderdeel vormen van de voornemens waarover de toegelaten instelling met de gemeente overlegt, er kunnen afspraken over gemaakt worden in het kader van de prestatieafspraken, maar in de regelgeving is niet opgenomen dat er een instemmingsrecht bestaat voor de gemeente. Het is aan partijen om lokaal afspraken te maken op basis van de lokale behoefte aan woningen in de kernvoorraad.

Het lid Baay-Timmerman vroeg of de gemeente door de novelle meer wordt dan primus inter pares.

Op dit moment stelt de regelgeving dat de toegelaten instelling het gemeentelijke beleid in acht moet nemen. Dat geeft de toegelaten instelling veel ruimte voor eigen beleid, maar ook ruimte om niet of beperkt bij te dragen. Toegelaten instellingen moeten een gemeente hun

voornemens kenbaar maken en voeren in de regel overleg met de gemeente over prestatieafspraken.

Met de Herzieningswet wordt geregeld dat de toegelaten instelling naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van het volkhuysvestingsbeleid in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. De verplichting om in alle gevallen de voornemens kenbaar te maken en uit te nodigen tot overleg en prestatieafspraken bestaat nog steeds. Die prestatieafspraken dienen concreet, bindend en afrekenbaar te zijn. Als de gemeente het beleid niet kenbaar heeft gemaakt, mag de toegelaten instelling zelf het beleid inkleuren binnen de kaders van de regelgeving. Om het lokale proces te versterken is ook opgenomen dat het overzicht met de voornemens al in juli voorafgaande aan het jaar waarop het betrekking heeft, naar de gemeente wordt gestuurd. Dit geeft de partijen meer ruimte om tot goede afspraken te komen. Ook krijgt de gemeente meer inzicht in de financiële gegevens van de toegelaten instelling, opdat er een redelijke gewenste bijdrage geformuleerd wordt in de richting van de toegelaten instelling. Geschillen kunnen aan de toezichthouder worden voorgelegd, maar alleen als de gemeente haar woonbeleid kenbaar heeft gemaakt. Voorts zijn er bepalingen opgenomen waarmee het werkdomein wordt ingeperkt tot kerntaken, wat betekent dat de gemeente niet elke opgave bij de toegelaten instelling kan neerleggen. Bij het maken van prestatieafspraken krijgen bovendien de huurdersorganisaties een grotere rol. Het wetsvoorstel geeft gemeenten met bovenstaande wijzingen weliswaar meer mogelijkheden, maar er zijn voldoende waarborgen ingebouwd dat dit binnen redelijke proporties blijft.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de wachtlijstproblematiek in regio's met een grote druk op het aantal beschikbare woningen wordt opgelost.

De regering merkt op dat de Herzieningswet en de novelle niet ten doel hebben de bouwproductie of de woonruimteverdeling te reguleren. Wel beoogt het wetsvoorstel goede voorwaarden en waarborgen te bieden voor prestaties van toegelaten instellingen. Gemeenten kunnen over die prestaties, mede in overleg met huurdersorganisaties, prestatieafspraken maken met toegelaten instellingen.

De leden van de SP-fractie vroegen om nader onderzoek naar de verschillende woonbehoeften en inzicht in hoe in de verschillende behoeften is voorzien in de voorstellen.

De positie van gemeenten waar het gaat om de bijdrage die toegelaten instellingen moeten leveren aan de gemeentelijke volkshuisvestingsopgave wordt versterkt. De regering acht het wenselijk dat partijen op lokaal niveau komen tot controleerbare en bindende prestatieafspraken, waarbij elementen als de omvang en gewenste kwaliteit van de woningvoorraad, de beschikbaarheid en betaalbaarheid voor bepaalde (inkomens)groepen en de gewenste verdeling tussen de DAEB en niet-DAEB tak nadrukkelijk aan de orde kunnen komen. Wanneer de toegelaten instelling niet tot afspraken wil komen of onvoldoende invulling geeft aan de door de gemeente in haar (regionale) woonvisie geformuleerde uitgangspunten ligt voor de gemeente de weg open om een geschil aan de Minister voor te leggen. Het is daarmee in eerste instantie aan de gemeenten en toegelaten instellingen zelf om de woonbehoefte in kaart te brengen en te bepalen hoe daarop het beste ingespeeld kan worden.

Ook het Woononderzoek dat met enige regelmaat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gepubliceerd, is van belang. Dit geeft inzicht in de woonbehoefte op macroniveau, maar ook op het niveau van bijv. G4 of landsdelen. De regering gaat ervan uit dat het Woononderzoek tegemoet komt aan de vraag van de leden van de SP.

De meest recente versie betreft het WoOn 2012, Wonen in ongewone tijden, dat verscheen in maart 2013. Het volgende is voorzien voor begin 2016.

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vroegen welke informatie aan gemeenten moet worden gegeven om de investeringscapaciteit te beoordelen, met de vraag om in te gaan op het pleidooi van de VNG om te komen tot een extern gevalideerd oordeel over de investeringscapaciteit. Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie of de financiële positie van toegelaten instellingen een rol speelt bij de geschilbeslechting door de Minister.

Via het wetsvoorstel wordt de aansturing van de toegelaten instelling door de gemeente versterkt. De toegelaten instelling moet naar redelijkheid bijdragen aan het lokaal vastgestelde volkshuisvestingsbeleid. De gemeente krijgt op basis van de wet en de AMvB inzicht in de investeringscapaciteit van de toegelaten instellingen die daar werkzaam zijn.

Daartoe krijgt de gemeente de beschikking over:

- De jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestingsverslag;
- Het overzicht van voorgenomen activiteiten waaruit gemeenten kunnen afleiden welke werkzaamheden op hun grondgebied zijn voorzien;
- Gegevens over de werkzaamheden met betrekking tot de financiering waarvoor de gemeente zich borg heeft gesteld;
- Op verzoek van de gemeente nadere gegevens welke naar het oordeel van de gemeente wenselijk zijn om te kunnen beoordelen of naarredelijkheid wordt bijgedragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid.

AMvB:

- Een overzicht van toegelaten instellingen, die een batig saldo hebben waarvan aanhouding niet noodzakelijk is voor het voortbestaan van de toegelaten instelling in financieel opzicht;
- Een afschrift van het oordeel van de financiële toezichthouder.

Naast de wettelijk vastgelegde te leveren informatie ontvangt de gemeente van het WSW een afschrift van de brief van het WSW aan de toegelaten instelling over de toegekende faciliteringsruimte voor de komende jaren. Indien een gemeente op basis van haar woonvisie wenst dat de toegelaten instelling meer investeert, maar die daarvoor niet voldoende financieringsruimte heeft aangevraagd, is het WSW bereid een verzoek tot extra financieringsruimte binnen redelijke termijn te beoordelen.

In geval van geschilbeslechting zal de toezichthouder in de eerste plaats beoordelen of de gemeente en de toegelaten instelling de noodzakelijke processtappen om tot prestatie afspraken te komen, zorgvuldig hebben doorlopen. Vervolgens zal hij beoordelen of de toegelaten instelling in redelijkheid tot haar geboden bijdrage is gekomen. Daarbij zal de financiële positie als randvoorwaarde worden gehanteerd. Er zal ook rekening worden gehouden met andere uitvoeringstechnische randvoorwaarden. Maar binnen die randvoorwaarden geldt het uitgangspunt dat de toegelaten instelling naar redelijkheid moet bijdragen aan het lokaal vastgestelde volkshuisvestingsbeleid.

De regering is bereid mee te werken aan een opzet om te komen tot een genormeerd model voor het kunnen beoordelen van de investeringscapaciteit van de toegelaten instelling. Maar het is niet de bedoeling dat via dat model de gemeente vooraf precies weet wat de financiële polsstok van de toegelaten instelling is en daar haar wensen op maximaliseert. Primair geldt dat de gemeente een woonvisie heeft waarin is geformuleerd wat nodig is. Daar dient de toegelaten instelling naar vermogen op in te tekenen. De faciliteringsruimte die de toegelaten instelling heeft gekregen is, binnen het financiële normenkader van de toezichthouder, primair

bepalend voor de financiële mogelijkheden. Dat kan niet worden gevat in een genormeerd model, ook al is dat gevalideerd. Ook de regering vindt het gebruik van open data van belang, voornamelijk als instrument om de horizontale en verticale controle op de toegelaten instellingen te faciliteren, stimuleren en verbeteren. Open data wordt niet gezien als doel op zich. Een eerste stap is om, in samenwerking met o.a. de toezichthouders, te bezien welke van de reeds beschikbare data zich lenen voor het openbaar maken als open data.

Geschilbeslechting

De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze en door wie prestatieafspraken worden gecontroleerd, welke mogelijkheden de gemeente heeft om invloed uit te oefenen en wat bindend betekent voor toegelaten instelling en gemeente.

In de regelgeving is niet vastgelegd dat prestatieafspraken gecontroleerd worden. Wel worden de afspraken, zoals gebruikelijk, geanalyseerd en gemonitord. Een samenvattend rapport ter zake wordt periodiek naar uw Kamer gezonden.

De invloed van de gemeenteraad moet vooral tot zijn recht komen bij het vaststellen van de gemeentelijke woonvisie. Het bereik van de woonvisie kan breder zijn dan uitsluitend de afspraken die vervolgens met toegelaten instellingen gemaakt worden over hun bijdrage.

Idealiter brengt het gemeentebestuur de gemeenteraad op de hoogte van wat wordt vastgelegd in prestatieafspraken, maar er is geen instemmingsrecht geregeld met de Herzieningswet.

Indien toegelaten instellingen onvoldoende bijdragen aan wat in prestatieafspraken is vastgelegd met wederzijdse instemming, kan de gemeente een beroep doen op geschilbeslechting bij de Minister. De Minister zal op dat moment het bindende karakter zwaar laten meewegen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de Minister in geval van een geschil tussen gemeente en toegelaten instellingen, de toegelaten instelling kan verplichten tot bouw of huurverlaging.

Het is de kerntaak van een toegelaten instelling DAEB woningen te bouwen, te beheren en te onderhouden. Als een toegelaten instelling dat in de eigen gemeente met eigen middelen niet kan, moet eerst onderzocht worden waarom dit zo is en of de toegelaten instelling verwijtbaar opereert. Als de toegelaten instelling zelf niet in staat is de woningen te bouwen, is er de mogelijkheid van collegiale steun: de gemeente kan een andere toegelaten instelling verzoeken de woningen te bouwen.

Er zijn slechts twee situaties waarbij gedwongen huurverlaging aan de orde kan zijn: als de huurcommissie in individuele gevallen tot het oordeel komt dat huurverlaging aan de orde is of als de toegelaten instelling boven de jaarlijks vastgestelde huursom uitgaat. In dat laatste geval moet de toegelaten instelling dit op enigerlei wijze in haar bezit corrigeren.

Het is niet mogelijk een toegelaten instelling te dwingen de huren te verlagen met het oog op de betaalbaarheid.

De leden van de SP- en de PvdA-fractie vroegen naar de belangen die de Minister afweegt in het geval van geschilbeslechting tussen gemeente en toegelaten instelling.

In het geval van een geschil zal de toezichthouder op basis van de financiële positie en polsstok van de toegelaten instelling, rekening houdend met de doelstellingen van de toegelaten instelling en het beroep dat door anderen nu en in de verdere toekomst op het maatschappelijk bestemde vermogen zal worden gedaan, in het licht van de woonvisie vaststellen of de gemeente de toegelaten instelling niet overvraagt, dan wel of er voldoende financiële ruimte is om het bod van de toegelaten instelling aan te passen. Ook andere volkshuisvestelijke belangen kunnen

worden betrokken. Op voorhand is niet één (deel)belang belangrijker dan het andere.

Positie van de huurders

De leden van de PvdA- en ChristenUnie-fractie vroegen of de wet de positie van de huurder versterkt.

Het wetsvoorstel en de novelle bevatten verschillende bepalingen die de specifieke positie van huurdersorganisaties regelen. Het gaat onder meer om de volgende elementen:

1. een huurdersorganisatie heeft het recht om overleg te voeren met en een zienswijze in te dienen met betrekking tot het verzoek tot toelating van een instelling bij de Minister (art. 19 tweede lid, Herzieningswet);
2. een huurdersorganisatie heeft het recht om (ten hoogste) twee commissarissen voor te dragen als leden van de raad van toezicht (art. 30 negende lid sub a, Herzieningswet);
3. een huurdersorganisatie heeft het recht om een verzoek tot enquête in te dienen zoals opgenomen in art. 2:345 BW (art. 39 Herzieningswet);
4. toegelaten instellingen voeren overleg met hun huurdersorganisaties en bewonerscommissies over een overzicht van voorgenomen werkzaamheden (art. 43 tweede lid, Herzieningswet);
5. een huurdersorganisatie geeft haar zienswijze in het kader van een vierjaarlijkse visitatie (art. 53a vijfde lid, Herzieningswet);
6. een huurdersorganisatie heeft het recht om één lid van de klachtencommissie voor te dragen. (art. 55b jo 3.50 van de proeve van de AMvB verwijst naar het standaard klachtenreglement van Aedes);
7. een huurdersorganisatie heeft het recht om een zienswijze te overleggen bij de verkoop van woningen aan beleggers, en bij splitsing en fusie.

Met de wettelijke introductie van de wooncoöperatie wordt gezorgd dat mensen zelf een reële keuze kunnen maken tussen huren en kopen en dat hun zelforganiserend vermogen de ruimte krijgt. Centraal staat de zelforganisatie van huurders en kopers van sociale huurwoningen, waarbij zittende bewoners uit de sociale huursector het beheer van de door hen gehuurde woningen uitvoeren dan wel hun woning kopen en gemengde complexen van huurders en kopers ontstaan. De praktische vormgeving van de wooncoöperatie is in concept uitgewerkt in de meegestuurde proeve van de AMvB. In de huidige uitwerking kopen bewoners hun huurwoning en verzorgen gezamenlijk het onderhoud en het beheer van woningen. De toegelaten instelling kan door verkoop onder voorwaarden een vordering op de woning houden, bijvoorbeeld als (volledige) financiering via een reguliere hypotheek niet lukt. Ook wordt geregeld dat toegelaten instellingen aan bewoners met een lager inkomen leningen voor het onderhoud mogen geven.

- Bewoners van ten minste 5 woongelegenheden kunnen een wooncoöperatie vormen.
- De wooncoöperatie moet bij oprichting voor een meerderheid uit leden van de doelgroep bestaan en 90% moet huurder van een toegelaten instelling of koper van een sociale huurwoning zijn. De leningen mogen alleen aan leden van de doelgroep worden verstrekt.
- er moet een coöperatieplan worden opgesteld waarin staat hoe het onderhoud en beheer vorm krijgt en tegen welke voorwaarden de toegelaten instelling woningen aan de leden verkoopt.
- Indien huurders een wooncoöperatie willen oprichten, krijgen zij zes maanden bedenktijd om te beslissen of zij hun huurwoning willen kopen. Aspirant-kopers hebben zo meer tijd om een wooncoöperatie te vormen.

- Het voorstel is dat de toegelaten instelling bijdraagt aan de oprichtingskosten van een wooncoöperatie (minimaal € 5.000) en dat zij de onderhoudsreservering meegeven voor de eerste vijf jaar van het onderhoud van de verkochte woningen
- Uiteraard moeten toegelaten instellingen in gesprek met huurders die een wooncoöperatie willen oprichten, maar zij kunnen niet worden gedwongen hun bezit te verkopen of leningen te verstrekken; dat zou te zeer ingrijpen op het eigendomsrecht.

De regering is blij dat Aedes in reactie op de consultatie heeft aangegeven kansen te zien voor de wooncoöperatie. Met de voorgestelde regelgeving wil de regering ruimte bieden aan initiatieven, waar die zich ook bevinden. In de praktijk zullen vooral initiatieven ontstaan waar behoefte bestaat, zowel in krimpgebieden als in stedelijk gebied. Aedes benoemt daarnaast met een positieve insteek enkele aandachtspunten voor de uitwerking en geeft aan bereid te zijn mee te werken aan het voorgestelde koplopersprogramma van Platform31.

De leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vroegen naar de verankering van de medezeggenschap van de huurders. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering mogelijkheid ziet de stem van de huurder te vergroten.

De rechten van huurders worden uitgebreid in de Herzieningswet. Zo regelen artikel 43 en 44 tweede lid, dat toegelaten instellingen met huurdersorganisaties (en gemeenten) overleg moeten voeren over de door hen voorgenomen uitvoering van het in de betrokken gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid. De Wet op het overleg huurders verhuurder (Overlegwet) biedt huurdersorganisaties reeds het recht op informatie, overleg en advies op diverse onderwerpen waaronder het beleid inzake huurprijzen. De regering merkt hierbij op dat geschillen over deze wet reeds kunnen worden voorgelegd aan de huurcommissie.

Bovendien heeft een huurdersorganisatie het recht om een verzoek tot enquête in te dienen zoals opgenomen in art. 2:345 BW (art. 39 Herzieningswet). Hierdoor is het mogelijk voor huurdersorganisaties om een enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer te starten.

Ook wilden de leden van de CDA-fractie weten of en zo ja in welk geval, huurdersorganisaties gebruik kunnen maken van instemmingsrecht. De regering is van mening dat het van belang is een goede balans tussen zittende en nieuwe huurders te behouden en niet één van de belangen met instemmingsrecht door de ander te laten overheersen. Ook de balans met het bedrijfsbelang dient in het oog te worden gehouden. Toegelaten instellingen zijn immers private instellingen. In geval van vermeende misstanden kan worden overgegaan tot bovengenoemde enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer.

De leden van de D66-fractie en het lid Baay-Timmerman vroegen of de regering heeft overwogen om huurdersorganisaties instemmingsrecht te geven.

Het is van belang een goede balans tussen zittende en nieuwe huurders te behouden en niet één van de belangen met instemmingsrecht door de ander te laten overheersen. In het stelsel worden de belangen van nieuwe en bestaande huurders behartigd door de gemeente.

Daarnaast vroeg het lid Baay-Timmerman naar de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de klachtenregeling. De huidige situatie is dat iedere toegelaten instelling (met uitzondering van regionale klachtencommissies) haar eigen klachtenreglement heeft en daarmee een eigen klachtenprocedure. Deze huidige regeling is naar het oordeel van de regering voldoende wat betreft onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Wel is gebleken dat nog verbetering nodig is. Met het aanwijzen van het voorbeeld klachtenreglement van Aedes (zie art. 84 van de proeve van de AMvB) moeten alle toegelaten instellingen hetzelfde klachtenreglement

gebruiken en ontstaat daarmee meer uniformiteit in de klachtenprocedures bij toegelaten instellingen. Dit voorbeeld-klachtenreglement, waarbij ook de wensen van de huurders zijn meegenomen, is tot stand gekomen na een toezegging aan uw Kamer om de klachtenprocedures bij toegelaten instellingen te verbeteren (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 142).

De leden van de D66-fractie en de fractie van de ChristenUnie vroegen welke mogelijkheden de regering ziet voor professionalisering van huurdersorganisaties en welke rol ze daarin voor zichzelf ziet. In de Overlegwet is geregeld dat huurdersorganisaties zich kunnen laten bijscholen. Zo biedt onder meer de Woonbond verschillende cursussen. In artikel 7 is geregeld dat «de verhuurder aan de huurdersorganisatie de kosten vergoedt die rechtstreeks samenhangen met en redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken, genoemd in de wet. Onder deze kosten worden mede kosten van scholingsactiviteiten begrepen.» Hier is ook geregeld dat, indien gewenst, de verhuurder en de huurdersorganisatie voor een kalenderjaar een bedrag vaststellen waar de huurdersorganisatie naar eigen inzicht over mag beschikken. Na het kalenderjaar moet de huurdersorganisatie hierover verantwoording afleggen.

Welke financiële vergoeding redelijk is, hangt af van de praktijksituatie. Toegelaten instellingen verschillen van grootte, huurdersorganisaties verschillen ook (bijvoorbeeld in de mate waarin zij actief zijn) en daarnaast kunnen lokale omstandigheden/opgaven een rol spelen. Om die reden hebben Aedes en de Woonbond naar aanleiding van de wijziging van de Overlegwet in 2009 een kader geschetst dat als handvat kan dienen om een redelijke vergoeding van huurdersorganisaties en bewonerscommissies op te baseren. Er zijn geen signalen ontvangen dat Aedes en Woonbond bezwaar hebben tegen de huidige financieringsrelatie. De regering houdt daarom graag vast aan de huidige vorm van financiering en vertrouwt erop dat de waarborgen in de Overlegwet afdoende zijn voor huurdersorganisaties om te kunnen professionaliseren.

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre de regering de mening van de huurders en van gemeenten betreft in het beoordelen van fusies. Gemeenten, huurdersorganisaties en huurders van andere ruimten/gebouwen dan woningen, hebben reeds nu het recht een zienswijze op een voorgenomen fusie te geven. Dat blijft zo. Deze zienswijzen maken deel uit van het afwegingskader van de toezichthouder voor het beoordelen van fusies, bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag of de lokale binding met de fusie voldoende geborgd is. Bij een negatieve zienswijze zal de toegelaten instelling ook een onderbouwde reactie moeten geven aan de toezichthouder.

6. Verhouding met het recht van de Europese Unie

De leden van de SP-fractie vroegen hoe het inperken van de DAEB activiteiten zich verhoudt tot andere maatregelen die wellicht als staatssteun of subsidie kunnen worden beschouwd, en vroegen daarbij of de regering staatssteun of subsidie vieze woorden vindt.

De aanpassingen rond de splitsing van activiteiten en inperking van het takengebied worden juist ingezet omdat de regering overtuigd is van het nut van de subsidie en staatssteun. Het doel is deze steunmaatregelen te richten op waar ze het meest gewenst en nodig zijn, namelijk bij huishoudens met een smalle beurs. Wat betreft de inperkingen die doorgevoerd worden in belastingvoordelen als de hypotheekrenteaftrek verwijst de regering naar onder andere de Wet maatregelen woningmarkt II die per 1 januari 2014 in werking is getreden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de genoemde beperkte werkingsduur van de DAEB voor toegelaten instellingen op grond van EU-regelgeving verplicht is.

De verplichting om de DAEB opdracht in tijd te beperken vloeit voort uit het DAEB vrijstellingsbesluit van de EC (C(2011) 938). Artikel 2 onder 2 van dat besluit geeft aan dat de periode waarvoor de DAEB mag worden opgedragen niet langer is dan 10 jaar waarbij een langere periode aanvaardbaar is wanneer er door de dienstverlener aanzienlijke investeringen worden geleverd. Het wetsvoorstel gaat hierom uit van een periode van 25 jaar.

Het lid Baay-Timmerman vroeg hoe wenselijk het is, dat staatssteun in de sociale huursector plaatsvindt.

De regering acht een nader onderzoek, zoals professor H. Priemus voorstelt, op dit punt niet nodig. De uitkomst van het onderzoek zou zonder meer zou zijn dat financiering voor toegelaten instellingen veel duurder en moeilijker toegankelijk wordt.

Een vergelijkbare vraag is aan de orde geweest tijdens de behandeling van de motie van het toenmalig lid Jansen die de regering heeft verzocht om te rapporteren over de voor- en nadelen van het beëindigen van staatssteun. Deze motie is verworpen en de regering is dan ook niet tot een onderzoek overgegaan.

Staatssteungrens

De leden van de SP-fractie vroegen waarom is gekozen voor de staatssteungrens van € 681.

In de rapportage van Ortec geldt ultimo 2013 als startpunt voor de analyses, aangezien recentere cijfers nog niet voorhanden zijn. Alle cijfers zijn daarom geënt op het jaar 2013. Als uitgegaan zou zijn van de staatssteungrens gebaseerd op het prijspeil 2014, zouden ook de in de analyse gehanteerde huren naar het jaar 2014 geïndexeerd moeten worden. Voor de doorrekeningen is dan ook geen sprake van een fundamenteel verschil.

Inkomensgrens

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de keuze is gemaakt voor een inkomensgrens van € 34.000 gekoppeld aan een percentage van minimaal 90%.

De inkomensgrens (van destijds € 33.000) en het percentage maken onderdeel uit van het besluit van de EC over staatssteun aan toegelaten instellingen van 15 december 2009. Zie daartoe ook de brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 29 453, nr. 143). De EC wilde dat Nederland een subjectieve begrenzing aangaf voor de inzet van staatssteun. Hiervoor moest een doelgroep in inkomensstermen worden afgebakend.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd waarop het percentage van ten minste 80% woningen beschikbaar tot inkomens van € 34.000 gebaseerd is en of de tijdelijke verhoging van de inkomensgrens tussentijds wordt geëvalueerd. Het lid Baay-Timmerman en de leden van de SP-fractie vroegen hoe de verlaging van de 90%-norm zich verhoudt tot het EC besluit. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd wat het gesprek met de EC heeft opgeleverd om de inkomensgrens te verhogen tot € 43.000. Het percentage van 80% komt voort uit de verkenning die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de EC heeft uitgevoerd naar aanleiding van de motie-Monasch (Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 95). In de brief van 30 oktober 2012 is daarover verslag gedaan (Kamerstukken II 2012/13, 29 453, nr. 277). Bij de EC is verkend op welke wijze de huishoudens met een inkomen van

€ 34.000 tot € 38.000 geholpen zou kunnen worden. Dit zou vormgegeven kunnen worden door naast de maximaal 10% vrije ruimte voor hogere inkomens, maximaal 10% ruimte te reserveren voor deze inkomensgroep. Per saldo resteert ten minste 80% voor huishoudens met een inkomen onder de € 34.000. Hiermee blijft Nederland voldoen aan de voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Een verdere verhoging naar € 43.000 bleek in de gevoerde gesprekken onvoldoende te kunnen worden onderbouwd als grens voor «socially disadvantaged households». Evaluatie van de wet is drie jaar na inwerkingtreding voorzien (artikel XXI). Daarbij zal dan ook de tijdelijke verhoging van de inkomensgrens worden betrokken.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering het gerechtvaardigd vindt de tijdelijk hogere grens van € 38.000 na vijf jaar te verlengen. De regering stelt voorop dat de tijdelijke verhoging ingegeven is door de economische situatie in de afgelopen jaren. De regering verwacht dat het ingezette economisch herstel de komende jaren zal doorzetten. De verhoging moet dan ook gezien worden als een tijdelijke maatregel. Daarbij betreft de regering ook de recente studie van het PBL (Kamerstukken II, 2014/15, 32 817, nr. 127). Daaruit blijkt dat een verhoging van de inkomensgrens tot € 38.000 (prijsspeil 2012) tot een vermindering van de slaagkansen en langere wachttijden voor lagere inkomens leidt. De regering vindt dit een negatief neveneffect van de verhoging

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben voorts gevraagd te reageren op het verzoek van de gemeente Amsterdam om het maximumpercentage voor toewijzing aan de inkomensgroep met inkomens tot € 38.000 los te laten. De regering acht een verdere verruiming voor de groep met inkomens tussen € 34.000 en € 38.000 niet wenselijk en niet nodig. Zoals eerder aangegeven leidt een verruiming voor de groep huishoudens met inkomens van € 34.000 tot € 38.000 tot langere wachttijden voor lagere inkomens terwijl de alternatieven voor deze groep juist beperkt zijn. Toegelaten instellingen hebben naast de 10% ruimte voor huishoudens met inkomens tussen 34.000 en € 38.000 10% ruimte voor volledig vrije toewijzingen.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie een reactie op het voorstel om de inkomensgrenzen en huurgrenzen te differentiëren op basis van huishoudengrootte en huishoudenvorm en het maximale huurniveau regionaal te differentiëren.

De regering is van mening dat differentiatie in inkomensgrenzen niet wenselijk is. Een differentiatie in de huurgrens en huishoudensgrootte is weliswaar in theorie denkbaar, in acht nemend dat de maximale begrenzing wordt gevormd door de liberalisatiegrens, maar zou de toewijzingsregeling en het toezicht daarop bijzonder complex maken. Toegelaten instellingen hebben de mogelijkheid binnen de wettelijke kaders zelf criteria op te stellen voor de toewijzing en kunnen langs deze weg bijvoorbeeld onderscheid maken tussen één- en meerpersoonshuishoudens.

Een differentiatie op basis van inkomen tussen regio's acht de regering niet goed mogelijk, zoals volgt uit haar antwoorden op Kamervragen over het EC besluit in 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 159). Daarin is aangegeven dat niet gekozen is voor een gedifferentieerde inkomensgrens per regio, omdat daartoe objectieve criteria moeten worden gesteld. Er zijn onvoldoende gegevens over woningmarktregio's om verdedigbare criteria voor gedifferentieerde inkomensgrenzen vast te leggen. Wel biedt het EC besluit de mogelijkheid te differentiëren in de 90% norm tussen regio's, mits het percentage landelijk op 90% uitkomt. Zie daartoe de regeling in artikel 48, vijfdelid.

Overigens wordt de toewijzingsnorm beoordeeld per toegelaten instelling. De toegelaten instelling kan dan differentiëren tussen wijken, mits aan de norm als geheel wordt voldaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts of met de nu gekozen inkomensgrenzen wordt voorkomen dat er op bepaalde plaatsen en in bepaalde perioden een niemandsland blijft tussen sociale en commerciële woonvoorzieningen. De regering vindt het wenselijk dat er een middensegment tot stand komt dat in de woningbehoefte van middeninkomens kan voorzien. Met de novelle zullen toegelaten instellingen een stap terug moeten doen waarmee er meer ruimte komt voor commerciële partijen om te investeren.

De regering verwijst daarnaast naar de studie van ABF Research waarover in de brief aan de Tweede Kamer van 3 augustus 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 167) verslag is gedaan. Daarin is aangegeven dat van de 2,9 miljoen huurwoningen ongeveer 79% sociale huurwoningen zijn die door een toegelaten instelling worden verhuurd en daardoor onder de 90%-regeling vallen. Van alle huurders heeft 69% een (belastbaar) inkomen tot € 34.000. Landelijk gezien is de sociale huurwoningen-voorraad van toegelaten instellingen daarom groter dan de doelgroep. Op regionaal niveau is alleen in «Overig Groningen» en «Noord-Friesland» de doelgroep groter dan de voorraad sociale huurwoningen van toegelaten instellingen. De overige regio's vertonen in meerdere of mindere mate het landelijke beeld. De sociale huurwoningenvoorraad biedt dan ook nagenoeg overal voldoende mogelijkheden voor de huisvesting van de doelgroep waardoor het voor de doelgroep niet noodzakelijk is uit te wijken naar commerciële woonvoorzieningen. Wel is raadzaam dat toegelaten instellingen passend toewijzen en scheefwonen voorkomen, bijvoorbeeld door het doorvoeren van inkomensafhankelijke huurverhogingen.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over de tijdelijke verhoging van de inkomensgrens kan de regering bevestigen dat de grens van € 38.000 zal worden geïndexeerd vanaf prijspeil 2012. De exacte grens is nog niet te geven omdat de relevante te parameters nog niet geheel bekend zijn. Indexatie zal op dezelfde wijze plaatsvinden als de indexatie van de huidige inkomensgrens (€ 34.978, prijspeil 2014). De regering onderschrijft de conclusie van het PBL dat de inkomensgroep tussen € 34.000 en € 38.000 geholpen is met de maatregel, zij het dat het, zoals ook het PBL constateert, een langere wachttijd voor lagere inkomens tot gevolg heeft.

Toewijzingsgrens

De leden van de SP-fractie vroegen hoe wordt gecontroleerd dat instellingen en/of gemeenten in de toewijzing van de 10% vrije ruimte voorrang geven aan kwetsbare mensen die moeilijk een woning kunnen vinden en pas daarna de 10% vrije ruimte benutten voor de verhuur aan hogere inkomens.

Toegelaten instellingen hebben op grond van artikel 3.13 van de proeve van de AMvB de verplichting om de 10% vrije ruimte zodanig in te vullen dat huishoudens voor welke de voorziening in de behoefte aan huisvesting dringend noodzakelijk is uit het oogpunt van gezondheid, veiligheid, sociale factoren, overmacht of calamiteiten voorrang hebben. Hieraan zijn geen specifieke toetsbare normen op rijksniveau verbonden maar mocht de toezichthouder signalen ontvangen dat hier onjuist invulling aan wordt gegeven dan zal dat worden onderzocht.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe het verruimen van de doelgroep zich verhoudt tot de stelling dat toegelaten instellingen bedoeld zijn voor huisvesting van huishoudens met lage inkomens. Op 26 november jl. is

door de Tweede Kamer de motie-Monasch c.s. (Kamerstukken II, 2012/13, 33 750 XVIII, nr. 24) aanvaard.

De regering heeft de motie uitgevoerd omdat huishoudens met een inkomen tussen € 34.000 en € 38.000 op korte termijn onvoldoende gehuisvest kunnen worden in huurwoningen in de private sector of in koopwoningen. De regering wil eerst de markt de kans geven te investeren in het middensegment en gaat uit van herstel van de economie en de woningmarkt. Daarom is de maatregel om de inkomensgrens te verruimen tijdelijk van aard (5 jaar). Voorts is het aan lokale partijen, gemeente en toegelaten instelling, om erop toe te zien dat de huishoudens met de laagste inkomens niet in de knel komen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering haar zorgen deelt over het aanbod van sociale huurwoningen.

Het PBL heeft geanalyseerd wat de effecten van de toewijzingsregels zouden zijn op de zoektijden voor huishoudens met lagere inkomens. In 2012 heeft het PBL een analyse gemaakt van de invoering van de staatssteunregeling (Kamerstukken II, 2012/13, 32 847, nr. 34). De conclusie was toen dat hierdoor de zoektijden voor de huishoudens met een inkomen tot € 33.614 (de toewijzingsgrens voor een sociale huurwoning in 2011) door de staatssteunregeling circa 20% lager worden. Het uit de op 26 augustus aan uw Kamer gezonden nadere analyse van het PBL (Kamerstukken II, 2013/14, 32 847 nr. 127) blijken effect van een iets langere zoektijd door de verhoging van de inkomensgrens naar € 38.000 treedt dus op ten opzichte van deze eerdere gunstige ontwikkeling. Daarbij geeft het PBL in zijn notitie uit 2012 aan dat woningmarkt-effecten van de staatssteunregeling op den duur worden overschaduwd door de woningmarkteffecten van de vergrijzing. Na circa 15 tot 20 jaren, zo stelt het PBL, zal de vergrijzing tot een aanmerkelijke ontspanning van de woningmarkt leiden en zullen de zoektijden voor alle inkomensgroepen aanzienlijk dalen. De betaalbaarheid van sociale huurwoningen wordt verder gewaarborgd via het huurprijsbeleid en indien nodig en mogelijk de huurtoeslag. De regering deelt de zorgen van de fractie van de CDA-fractie inzake het aanbod van sociale huurwoningen dan ook niet.

Aanbesteden

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of bevestigd kan worden dat de thans voorgestelde wijziging impliceert dat toegelaten instellingen niet Europees aanbestedingsplichtig worden en wat de regering vindt van het voorstel dit expliciet in de wet op te nemen.

In het huidige voorstel worden toegelaten instellingen niet aangemerkt als aanbestedende diensten in de zin van de algemene Europese aanbestedingsregels. Of de Europese aanbestedingsregels op toegelaten instellingen van toepassing zijn, is afhankelijk van of zij gezien zouden kunnen worden als publiekrechtelijke instellingen als bedoeld in artikel 1, onder q en r, van de aanbestedingsrichtlijn. Ten aanzien van toegelaten instellingen is vooral de voorwaarde van belang of het beheer (onder andere de dagelijkse bedrijfsvoering) van toegelaten instellingen aan toezicht van de overheid onderworpen is. De vraag of aan deze voorwaarde wordt voldaan is Europeesrechtelijk van aard en in laatste instantie aan het Europese Hof van Justitie ter beantwoording. Het expliciet in de wet opnemen dat toegelaten instellingen geen aanbestedende diensten zijn in de zin van de algemene Europese aanbestedingsregels biedt naar verwachting van de regering op dit punt geen uitkomst, vanwege het feit dat het Europese recht van hogere orde is dan het nationale.

7. De schaal van de toegelaten instelling

De leden van de SP-fractie vroegen of een gemeente voorwaarden kan stellen aan het vastleggen van een regio en hoe zich dit verhoudt tot het eerbiedigen van de lokale democratie.

De regering vindt een rol van de gemeente zeer belangrijk bij de vaststelling van het regionale werkgebied van toegelaten instellingen. Een gezamenlijk voorstel van gemeenten zal aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, zoals in de beantwoording van andere vragen is beschreven. Van deze gemeenten wordt daarnaast verwacht dat zij beschikken over een gezamenlijke woonvisie of volkshuisvestelijk beleid, waar de opgave voor de toegelaten instellingen uit is af te leiden. Indien een gemeente specifieke wensen heeft, kunnen die binnen deze gezamenlijke woonvisie een plek krijgen. Een regionale woonvisie en regionaal werkgebied staan daarom niet in de weg aan lokale afspraken.

De leden van de SP-fractie en ChristenUnie-fractie vroegen welke criteria worden gehanteerd om een regionale indeling te toetsen. Gemeenten zullen in hun verzoek aannemelijk moeten maken dat zij een samenhangende woningmarktregio vormen. Dat zou bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) kunnen door de samenhang in onderlinge verhuispatronen aan te tonen of te wijzen op een gezamenlijk woonruimteverdelingssysteem. Samenhang betekent daarnaast dat het in principe moet gaan om een aaneengesloten gebied. Van gemeenten die een regio wensen te vormen wordt ook verwacht dat zij het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid op elkaar afstemmen en tot een gezamenlijke overkoepelende regionale woonvisie komen. Bij AMvB wordt geregeld dat het werkgebied uit ten minste 100.000 huishoudens moet bestaan. Hiermee beantwoordt de regering ook de vraag van de leden van de SP-fractie over wat de ondergrens in het aantal huishoudens betekent. De regering zal, mochten gemeenten na een jaar niet met voorstellen zijn gekomen, dan kunnen op grond van het wetsvoorstel bij AMvB van rijkswege regio's worden vastgesteld, waarbij als uitgangspunt dezelfde criteria zullen worden gebruikt die als voorwaarden aan gemeenten worden gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen naar een reactie op de opmerkingen van de Commissie De Gaay Fortman over de regio-indeling. De commissie meent dat het maken van prestatieovereenkomsten door de komst van regionale werkgebieden bemoeilijkt wordt. Deze situatie gaat naar de mening van de regering alleen op voor gevallen waarin er sprake kan zijn van nieuwbouw op onbebouwde grond in regio's die niet de thuisregio van de toegelaten instelling zijn. Andere onderwerpen die verband houden met de prestaties van toegelaten instellingen kunnen onveranderd in de prestatieafspraken worden opgenomen. Na definiëring van werkgebieden wordt het eenvoudiger om tot prestatieovereenkomsten te komen, dankzij de versterkte lokale binding en het beperkte beroep dat gemeenten buiten het werkgebied kunnen doen op de toegelaten instelling.

De opmerking van de Commissie De Gaay Fortman dat het bepalen van een regionaal werkgebied ook tot een verruiming van het werkgebied kan leiden, bevestigt de regering. Indien een toegelaten instelling nu slechts tot één gemeente in een regionaal werkgebied toegelaten is, zal deze toegelaten instelling na bepaling van het werkgebied in al de gemeenten in dat gebied actief kunnen zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het feit dat het werkgebied van toegelaten instellingen na een jaar kan veranderen geen onnodige onzekerheden met zich meebrengt, bijvoorbeeld in relatie tot het sluiten van prestatieovereenkomsten.

De regering erkent dat de tijd die gemoeid is met het bepalen van een regionaal werkgebied tot onzekerheid kan leiden. De regering acht een rol

van de gemeente in het komen tot een regionaal werkgebied echter van groot belang. Gemeenten kennen de regionale woningmarkt en kunnen met buurgemeenten en toegelaten instellingen in overleg gaan over het voorstel dat zij willen indienen. Omdat de regering het van belang acht dat wanneer gemeenten deze rol niet op zich nemen, er toch woningmarktregio's worden gevormd, is in het wetsvoorstel bepaald dat bij AMvB het werkgebied zal kunnen worden bepaald. Om de onzekerheid voor toegelaten instellingen te beperken, wordt voorgesteld hiermee één jaar na inwerkingtreding van de wet te beginnen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van D66-fractie vroegen hoe kan worden voorkomen dat gemeenten bij de vorming van het regionale werkgebied buiten de boot vallen.

Gemeenten die een voorstel doen tot het bepalen van het werkgebied zullen aannemelijk moeten maken dat zij vanuit het oogpunt van een samenhangende woningmarkt kunnen worden gezien als een geheel. Dat betekent dat zij de onderlinge samenhang dienen aan te tonen, waaruit ook kan blijken dat bepaalde gemeenten worden uitgesloten. Bovendien krijgen gemeenten die niet tot het voorgestelde werkgebied behoren, maar waarin een aantal toegelaten instellingen werkzaam is, de mogelijkheid om hun zienswijze over het voorstel in te dienen. Daarin kunnen zij aangeven dat zij menen onterecht niet opgenomen te zijn in het voorstel. De toezichthouder zal deze zienswijzen meewegen in zijn oordeel over de voorgestelde regio en kan gemeenten verzoeken hun voorstel te amenderen.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe vrijblijvend het vaststellen van regionale werkgebieden is.

De regering vindt een rol van de gemeente wenselijk, maar zal bij AMvB de regionale werkgebieden vaststellen indien gemeenten een jaar na inwerkingtreding van de wet geen voorstel hebben gedaan. Dat zal gebeuren op basis van dezelfde criteria die voor gemeenten gelden: het moet gaan om aaneengesloten gemeenten met een gezamenlijke omvang van ten minste 100.000 huishoudens die vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt gezien kunnen worden als een geheel. De regering kan in haar afweging ook reeds bestaande regionale werkgebieden, woonruimteverdeelsystemen, gebieden waarin regionale woonvisies en/of -afspraken bestaan, en al voorliggende aanvragen tot bepaling van een regionaal werkgebied meewegen.

De leden van de SP- en de D66-fractie vroegen daarnaast hoe en hoe vaak het regionaal werkgebied van een toegelaten instelling kan veranderen, bijvoorbeeld door veranderingen in de woningmarkt.

In het wetsvoorstel en de AMvB is niet voorzien in een minimum of maximum aantal keren dat een gebied kan veranderen. Uitgangspunt is dat het eenmaal vastgestelde werkgebied van een toegelaten instelling ook het werkgebied blijft, om daarmee zekerheid te creëren voor toegelaten instellingen en voor gemeenten. Alleen in bijzondere gevallen zal het werkgebied kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld wanneer de toegelaten instellingen in een ander werkgebied structureel over te weinig middelen zullen beschikken om aan de plaatselijke volkshuisvestelijke opgave aldaar te kunnen voldoen. Ook kan op termijn rekening worden gehouden met aantoonbaar gewijzigde ruimtelijke patronen op de woningmarkt.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de uitzondering voor categorale instellingen bij het bepalen van het werkgebied houdbaar is vanuit het perspectief van gelijke behandeling, aangezien andere toegelaten instellingen die in dezelfde regio willen investeren in ouderenhuisvesting met beperkingen geconfronteerd kunnen worden.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een uitzondering voor categorale instellingen, omdat zij zich specifiek inzetten voor subdoelgroepen in de sociale sector waarvoor specifieke kennis van die doelgroep van belang is. Op diverse plaatsen in het land zijn categorale instellingen ook de enige die veel kennis hebben en zich zo specifiek richten op die doelgroepen. Veelal zijn deze instellingen ook al landelijk werkzaam. Dit betekent echter niet dat andere toegelaten instellingen niet mogen bouwen voor en verhuren aan studenten, ouderen en zorgbehoevenden. Binnen hun eigen regionaal werkgebied mogen deze toegelaten instellingen zich daar uiteraard op richten.

Bovendien wordt ook niet uitgesloten dat regionaal werkzame toegelaten instellingen voor een specifieke doelgroep buiten hun eigen regionaal werkgebied actief worden. Artikel 41c biedt de mogelijkheid dat toegelaten instellingen verzoeken om een ontheffing zodat zij ook buiten de eigen regio kunnen investeren, zo ook in ouderenhuisvesting, wanneer de betreffende gemeenten buiten de regio daarom vragen en aannemelijk gemaakt kan worden dat de daar volledig werkzame toegelaten instellingen structureel onvoldoende middelen hebben om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen.

De leden van de fractie van de SP vroegen waarom het vastleggen van de regio's niet per wet plaatsvindt. Een vergelijkbare vraag hadden deze leden ten aanzien van saneringssteun.

Ten aanzien van de vaststelling van de regio's kiest de regering ervoor gemeenten de mogelijkheid te geven gezamenlijk een voorstel te doen voor de bepaling van het werkgebied van de daar werkzame toegelaten instelling. Dit sluit aan bij de beoogde versterking van de positie van de gemeente. Het vastleggen van regio's op het niveau van de wet maakt deze benadering niet mogelijk. Daarbij komt dat iedere latere wijziging van een werkgebied (te denken valt aan een gemeentelijke herindeling) zou moeten leiden tot een wetswijziging. De regering acht dit ondoelmatig.

De leden van de SP-fractie vroegen of de eerder door de regering voorgestelde grootte van gemeenten van invloed is op de aansturing van toegelaten instellingen.

In de regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote of kleine gemeenten. De basis ligt in een vastgestelde woonvisie. De toegelaten instelling draagt met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Dit wel op voorwaarde dat de gemeente de woonvisie aan de toegelaten instelling verstrekt en daarmee op hoofdlijnen inzicht verschaft in het voorgenomen volkshuisvestingsbeleid. Over onderwerpen waarbij andere gemeenten een rechtstreeks belang hebben, voert zij overleg met die gemeenten. Met andere woorden: zo nodig moet het gemeentelijk beleid regionaal worden afgestemd.

In de artikelen die betrekking hebben op het terugbrengen tot de regionale schaal waarop toegelaten instellingen nieuwe activiteiten mogen ontplooiën, wordt de ondergrens van 100.000 huishoudens wel ingevoerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen in welke mate gemeenten behoefte hebben aan het instellen van een regionaal werkgebied.

De regering heeft signalen ontvangen dat gemeenten graag een rol spelen bij het definiëren van wat een relevante woningmarktregio is. Zij maken zich zorgen over versplintering van woningmarktregio's door het bepalen van regionale werkgebieden. Om versplintering te voorkomen is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten aannemelijk moeten maken dat zij vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als één geheel gezien kunnen worden. De ondergrens van 100.000 huishoudens voorkomt dat zich ondoelmatige, subregionale gebieden kunnen vormen.

Verder merkten de leden van de CDA-fractie op dat verschillende toegelaten instellingen in plattelandsgemeentes bang zijn in verschillende woningmarkten actief te moeten zijn.

De regering meent deze zorg te kunnen ondervangen met de bij AMvB vast te leggen minimumomvang van een regionaal werkgebied van 100.000 huishoudens. Dit zal tot gevolg hebben dat op het platteland meer gemeenten deelnemen in een regio dan in meer verstedelijkte gebieden. De ruimtelijke spreiding van bebouwing die het platteland kenmerkt, komt daarmee in het regionale werkgebied tot uiting.

Ten slotte wijzen de leden van de CDA-fractie op het gevaar dat toegelaten instellingen hun vestigingskeuze laten afhangen van de mogelijkheden in een bepaalde woningmarktregio.

De regering deelt de mening van de leden van de CDA-fractie dat dergelijke situaties onwenselijk zijn. Om die reden kan de toegelaten instelling de kernregio dan ook niet volledig zelf bepalen. Zij zullen bij een voorstel van gemeenten onderbouwd moeten aangeven of zij dat gebied wel of niet als kerngebied beschouwen. De Minister maakt vervolgens een afweging, waarbij de verdeling van het bezit van die toegelaten instelling over de verschillende regio's een belangrijke factor zal zijn. Mocht onverhoopt de situatie ontstaan dat in een bepaald regionaal werkgebied structureel onvoldoende investeringscapaciteit aanwezig is om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen, zoals de CDA-fractie aangeeft te vrezen voor krimpgebieden, kan de Minister een ontheffing verlenen aan een toegelaten instelling die reeds bezit heeft in die regio.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of het mogelijk is dat werkgebieden van toegelaten instellingen overlappen, maar niet volledig identiek zijn.

In principe resulteren de regionale werkgebieden in volledig identieke werkgebieden voor een bepaalde groep toegelaten instellingen. In uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld wanneer een toegelaten instelling tot een extra regio is toegelaten omdat daar structureel onvoldoende investeringscapaciteit voorhanden is, is het mogelijk dat er overlap is zonder dat de werkgebieden identiek zijn. Indien een toegelaten instelling zonder nadere voorwaarden is toegelaten tot een extra regionaal werkgebied, mag zij in dat werkgebied ook samenwerken met andere daar actieve toegelaten instellingen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de Minister aanwijzingen heeft dat bovenregionaal opererende toegelaten instellingen minder efficiënt functioneren dan toegelaten instellingen die binnen één woningmarktregio werkzaam zijn.

Hoewel er verschillende onderzoeken zijn gedaan naar de relatie tussen efficiëntie en omvang van de toegelaten instelling, zijn de regering geen onderzoeken bekend over de relatie tussen efficiëntie en het geografisch werkgebied. Het primaire doel van het bepalen van regionale werkgebieden is het versterken van de lokale binding. Verschillen in schaalniveaus tussen gemeenten, regionale woningmarkten en toegelaten instellingen herbergen het risico dat de belangen van een toegelaten instelling en die van gemeenten en woningmarktregio's te ver uiteen lopen. Door deze schalen meer met elkaar in overeenstemming te brengen, kunnen die belangen meer in lijn worden gebracht en kan de binding van de toegelaten instelling met dat gebied worden versterkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de instelling van een regionaal werkgebied zorgt dat noodzakelijke concurrentieprikkels zullen ontbreken. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat er gebeurt wanneer geen van de toegelaten instellingen die werkzaam zijn in een regio of gemeente, die regio of gemeente als kerngebied aanwijzen. De leden van

de D66-fractie vroegen of het bepalen van regionale werkgebieden investeringen in plattelandsgebieden gaat beperken. De regering begrijpt de zorgen van deze leden. De schaal van de toegelaten instelling moet meer in overeenstemming worden gebracht met die van de gemeente en de regionale woningmarkt. Het is echter onwenselijk dat een toegelaten instelling in een regionaal werkgebied een monopolie weet te bemachtigen, of dat er in een regio te weinig toegelaten instellingen werkzaam zijn om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen. Gemeenten hebben een sterke rol in het voorkomen van dit soort situaties, omdat zij bepalen wat een werkgebied is. De Minister zal in sommige gevallen besluiten dat een toegelaten instelling in dat gebied niet meer werkzaam mag zijn, bijvoorbeeld wanneer de toegelaten instelling in dat gebied slechts een klein deel, of in ieder geval niet het grootste deel, van het eigen bezit heeft. Door het hanteren van een in de AMvB op te nemen minimumomvang van 100.000 huishoudens moet worden voorkomen dat in bepaalde gebieden een monopolie ontstaat, of dat gemeenten in of buiten een regio onevenredig worden getroffen doordat geen enkele of te weinig toegelaten instellingen daar volledig actief kunnen zijn. Waar onverhoopt een dergelijke situatie dreigt te ontstaan, kan een ontheffing worden verleend voor toegelaten instellingen die reeds bezit hebben in dat gebied maar er niet meer volledig actief mogen zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen aan welke voorwaarden een verzoek tot ontheffing moet voldoen.

Gemeenten en toegelaten instellingen zullen aannemelijk moeten maken dat in het betreffende gebied structureel onvoldoende investeringscapaciteit aanwezig is om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen. In zowel structurele als niet-structurele gevallen kan uiteraard ook gebruik worden gemaakt van matching.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over de omschrijving van «onevenredig» en «een klein aandeel bezit», merkt de regering op dat dit afhangt van de lokale situatie.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe een toegelaten instelling die in een regio een positieve bijdrage levert haar betrokkenheid kan vergroten wanneer zij juist uit de regio kan worden geweerd.

Met het bepalen van regionale werkgebieden wil de regering de schaal waarop de toegelaten instelling, woningmarkt en gemeenten opereren meer met elkaar synchroniseren. Dit voorkomt dat de belangen van betrokken partijen te ver uiteen gaan lopen en versterkt de lokale binding van toegelaten instellingen. Elk gebied zal zo zijn eigen toegelaten instellingen krijgen. Dit laat onverlet dat toegelaten instellingen worden geacht binnen de kaders van de wet bij te dragen aan het volkshuisvestelijke beleid in de gemeenten waar zij bezit hebben, ook al is dit niet langer het kerngebied. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van de prestatieafspraken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat het beperken van activiteiten van toegelaten instellingen tot een specifieke regio betekent voor de risico's van toegelaten instellingen in krimpgebieden.

De regering is van mening dat het bepalen van het werkgebied geen directe gevolgen heeft voor de risico's die toegelaten instellingen lopen in krimpgebieden. Indien het regionale werkgebied van een toegelaten instelling overlapt met een krimpregio, is dit reeds het gebied waar de toegelaten instelling het grootste deel van het bezit heeft. Het bezit dat elders gelegen is mag in bezit worden gehouden en worden doorgeëxploiteerd. Ook nieuwbouw op bebouwde grond in bezit van de toegelaten instelling is toegestaan.

8. Normering bedrijfslasten, fit and proper test en klachtenbehandeling

Fit and proper test

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over de vormgeving van de «fit and proper-test» voor leden van de Raad van Commissarissen. Niet alleen commissarissen, maar ook bestuurders zullen worden onderworpen aan een geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets.

De voorgestelde vormgeving benadrukt dat werving, selectie en feitelijke benoeming van bestuurders en toezichthouders een verantwoordelijkheid van de raden van toezicht is en blijft. Daarbij dienen zij wel de wettelijke eisen ter zake in acht te nemen. De keuze om hiertoe alleen de basis in de wet op te nemen, met een delegatiemogelijkheid voor een nadere uitwerking, is ingegeven door het hoge detailniveau van de vereiste competenties in relatie tot de toets op geschiktheid en van de antecedenten voor de toets op betrouwbaarheid. Dit leent zich minder goed voor vastlegging op wetsniveau.

Wat betreft eventuele voorstellen uit de sector merkt de regering op, dat Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) zich ervoor hebben ingespannen om met instemming van hun achterban een «fit and proper toets» in de governancecode op te nemen. De inzet van de VTW daarbij was om een dergelijke toets niet geïsoleerd in te voeren van andere maatregelen ter verbetering van het interne toezicht, zoals eisen met betrekking tot permanente educatie en onafhankelijke evaluatie van een raad van toezicht. Het volkshuisvestelijke toezicht zal hierop toezien. Bij uitblijven van een nader voorstel en conform de afspraken over de woningmarkt die de regering in augustus 2013 maakte met Aedes, heeft de regering een wettelijke regeling voorgesteld. Aedes en VTW zijn over de voorgenomen uitwerking geconsulteerd. Dit heeft slechts tot beperkte aanpassingen geleid.

Governancecode

De leden van de SP-fractie vroegen of de niet-DAEB tak na de juridische splitsing nog een toegelaten instelling is en zo nee, wat betekent dat voor de governancecode. Zij vroegen ook hoe exorbitante topsalarissen en extra managementlagen worden voorkomen.

De juridische afgesplitste niet-DAEB tak is geen toegelaten instelling meer. De eventueel in de sector geldende governancecode is dan ook niet daarop van toepassing. Wel gelden regels in geval van dubbelfuncties: topfunctionarissen van toegelaten instellingen die tevens werkzaam zijn bij de dochteronderneming mogen voor beide functies opgeteld niet meer ontvangen dan het voor de betreffende instelling toepasselijke bezoldigingsmaximum op basis van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

In de toelichting op de nota van wijziging bij de novelle (Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr. 7) heeft de regering reeds uitgebreid geschetst welke overwegingen ertoe hebben geleid om alsnog af te zien van het bij wet aanwijzen van de governancecode. De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat hiermee de in de memorie van toelichting op de novelle geschetste becijfering van de administratieve lasten die met de aanwijzing van de code zouden zijn gemoeid is achterhaald. Een herberekening van deze lasten zal nog worden verricht. Daarbij zal tevens het u bij de nota van wijziging voorgelegde voorstel worden betrokken om de verplichte benoemingstermijn voor bestuurders, de verplichte permanente educatie en een verplichte evaluatie van het functioneren van de raad van toezicht uit de (te herziene) governancecode in de wet op te nemen.

De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie hebben gevraagd welke elementen uit de governancecode niet of slechts gedeeltelijk in het wetsvoorstel worden opgenomen en wat de redenen daarvoor zijn. In de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven waarom de verplichte benoemingstermijn voor bestuurders, de verplichte permanente educatie en een verplichte evaluatie van het functioneren van de raad van toezicht uit de (te herziene) governancecode aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Het betreft aanvullingen op de overige wettelijke waarborgen die reeds eerder in de wet zijn opgenomen zoals ook aangegeven in de nota van wijziging (Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr.7). Deze aanvullingen kunnen een goede governance en integer bestuur bij toegelaten instellingen verder waarborgen. De keuze om deze elementen bij wet te regelen impliceert tegelijkertijd dat de regering van mening is dat alle overige principes uit de governancecode primair tot aanvullende zelfregulering kunnen worden gerekend en daarmee aan de sector zelf overgelaten kunnen worden. Met deze keuze blijft de handhaving van de naleving van de code een zaak van Aedes en de VTW.

Klachtenreglement

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre het klachtenreglement is gebaseerd op het voorbeeld van Aedes. Iedere toegelaten instelling (met uitzondering van regionale klachtencommissies) heeft haar eigen klachtenreglement en daarmee een eigen klachtenprocedure. Bij AMvB wordt geregeld dat het voorbeeldreglement van Aedes wordt aangewezen. Zo ontstaat meer uniformiteit in de klachtenprocedures bij toegelaten instellingen. Het voorbeeld klachtenreglement van Aedes is tot stand gekomen na een toezegging aan uw Kamer om de klachtenprocedures bij toegelaten instellingen te verbeteren (Kamerstukken II, 2009/10, 29 453, nr. 142).

9. De ontwikkeling van de AMvB en regelingen

De leden van SP-fractie waardeerden de toezending van de proeve van de AMvB maar constateerden dat nog veel onduidelijk is. Deze leden hebben gevraagd wanneer de openstaande punten in de proeve van de AMvB worden ingevuld en vroegen voor de plenaire behandeling alle openstaande «PM» punten in te vullen. Zoals in de begeleidende brief bij de proeve van de AMvB is aangegeven krijgt de Tweede Kamer de AMvB door middel van een voorhangprocedure (artikel 61s) voorgelegd. Dit gebeurt nadat de novelle door de Tweede Kamer is aanvaard, zodat alle bepalingen conform de wetsbehandeling kunnen worden ingevuld. In reactie op vragen van diverse fracties over de novelle en de proeve van de AMvB wordt in dit verslag echter al op alle onderdelen die relevant zijn verdere duidelijkheid geboden. De nog niet ingevulde punten in de proeve van de AMvB hangen, naast enkele redactionele en wetstechnische punten, voornamelijk samen met nog in te vullen grensbedragen (bijvoorbeeld de grens van € 38.000) waarvan op het moment van toezending van de proeve van de AMvB de indexatieparameters nog niet bekend waren. Op de eisen aan statuten in verbandingen wordt elders in de nota naar aanleiding van het verslag ingegaan (o.a. in reactie op het rapport van de Commissie De Gaay Fortman). Het punt over leningen aan VvE's (art. 3.3) heeft inmiddels invulling gekregen bij de op 2 september toegezonden proeve van de AMvB in het kader van de wooncoöperatie. Het punt over startersleningen zal ingevuld worden zodra de AMvB wordt voorgelegd. Beoogd wordt de huidige mogelijkheid die toegelaten instellingen hebben startersleningen te verstrekken voort te zetten.

De leden van de SP- en D66-fractie en het lid Baay-Timmerman hebben vragen over de grootte van de AMvB en de beweegredenen om punten al dan niet in de AMvB op te nemen.

De regering merkt in de eerste plaats op dat er met de Herzieningswet en novelle meer op het niveau van de wet is geregeld dan in de huidige situatie. Onder de huidige wetgeving is een aantal zaken in het geheel niet in de wet of AMvB opgenomen maar ingevuld via MG circulaire en/of ministeriële regelingen (bijvoorbeeld nevenactiviteiten, leefbaarheid, betrokkenheid woningbouw over de grens). Voorbeelden van elementen die nu op wetsniveau geregeld worden zijn bijvoorbeeld regels rond de sancties, de relatie tot de gemeente, het interne toezicht, de governance en het financieel beheer. Bij de vraag of er nog artikelen uitgewerkt moeten worden bij AMvB heeft de regering zich laten leiden door de vragen of een wetsartikel een verdere technische uitwerking behoeft, bijvoorbeeld in de vorm van procedurevoorschriften, en of dat de nodige flexibiliteit noodzakelijk is.

Te denken valt aan de procedurevoorschriften ten aanzien van verkoop, fusie en de scheiding DAEB en niet-DAEB of de aanwijzing van categorieën van instellingen waarmee de toegelaten instelling transacties mogen aangaan. De regering is al met al van oordeel een verantwoorde verdeling van regels tussen wet en AMvB te hebben toegepast.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen duidelijkheid over een aantal elementen dat bij ministeriële regeling wordt uitgewerkt, zoals punten ten aanzien van de (markt)toets van gemeente en WSW en de percentages voor de interne lening en het rendement op eigen vermogen. De regering is met de beantwoording van vragen van verschillende fracties over genoemde onderwerpen ingegaan op deze punten.

De leden van de SP fractie vroegen een overzicht van alle punten die niet in de wet geregeld worden. De regering verwijst daarvoor naar de proeve van de AMvB. Deze bevat de elementen die niet in de wet maar in de AMvB geregeld worden. De regering is niet van mening dat er sprake is van een grote afstand tot de volksvertegenwoordiging. Zoals ook in de aanbiedingsbrief van 17 juli 2014 is aangegeven heeft de regering met het toezenden van de proeve van de AMvB juist het oogmerk van Kamerinzicht te geven in de op te stellen AMvB, zodat de Kamer deze bij de parlementaire behandeling van de novelle kan betrekken. Zoals aangegeven ontvangt uw Kamer daarnaast het ontwerp van de AMvB in het kader van de voorhangprocedure.

10. Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de SP-fractie vreesden een toename van de bureaucratie en vroegen waarom de regering dit aanvaardbaar vindt.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven vindt de regering grotere administratieve lasten voor toegelaten instellingen aanvaardbaar vanuit het oogpunt van bescherming van het maatschappelijk bestemde vermogen en het beperken van het risico dat dit vermogen niet ten goede komt aan de kerntaak van toegelaten instellingen: het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Binnen de waarborging van die belangen zet de regering in op zo laag mogelijke lasten. Overigens hangen veel van de lasten samen met de administratieve scheiding. Daar zijn extra waarborgen nodig om kruissubsidie en marktverstoring te voorkomen. Wanneer de toegelaten instelling alleen DAEB taken uitvoert en de overige taken in een juridische gescheiden dochter onderbrengt zijn deze extra waarborgen niet nodig.

De leden van de CDA-fractie vroegen om nadere duidelijkheid inzake de administratieve lasten van de novelle en deden daartoe een aantal voorstellen.

Alleen de administratieve lasten van een administratieve scheiding zijn opgenomen in de lastenraming. Een juridische splitsing, die zwaardere lasten met zich meebrengt, heeft een optioneel karakter voor een toegelaten instelling. De lasten van een juridische splitsing vallen om die reden buiten de lastendefinitie van Actal en zijn daarom niet opgenomen in de administratieve lastenraming van de novelle. Desondanks worden deze lasten (separaat) in beeld gebracht.

De administratieve lasten van de novelle zijn doorgerekend door bureau Sira Consulting, dat hiermee veel ervaring heeft bij diverse departementen. Met Actal zal binnenkort nog worden gesproken over de lastenraming.

In verband met enkele wijzigingen, zoals het opnemen van de wooncoöperatie, het vervallen van de verwijzing naar de governancecode, en het in de wet opnemen van een viertal verplichtingen ten aanzien van bestuur en raad van toezicht (permanente educatie, benoemingstermijn van 4 jaar voor bestuurders, verplichte externe evaluatie functioneren raad van toezicht, en de uitwerking van de «fit en proper»-test), zal een update van de raming volgen. Samen met deze update en de lastenraming bij juridische splitsing zal de regering uw Kamer de onderbouwing van de lastenraming zo spoedig mogelijk toesturen, zodat uw Kamer daarover kan beschikken bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Zoals blijkt uit de geraamde administratieve lasten (inclusief nalevingskosten) van de Herzieningswet na novelle (€ 57,4 miljoen eenmalig en € 4,2 miljoen jaarlijks) leidt de Herzieningswet/novelle tot een toename van de bedrijfslasten. Gezien hetgeen in de Herzieningswet/novelle wordt geregeld, zoals de door de EC verplichte administratieve scheiding, was een toename van de administratieve lasten te verwachten.

In de in uw Kamer behandelde Herzieningswet was reeds een toename van de lasten opgenomen van € 45,6 miljoen eenmalig en € 5,6 miljoen jaarlijks. Door de in uw Kamer aangenomen amendementen kwam daar € 2,0 miljoen eenmalig en € 4,2 miljoen jaarlijks bij.

Door de novelle nemen de eenmalige lasten met € 9,7 miljoen toe, maar dalen de jaarlijkse lasten met € 5,6 miljoen, goeddeels als gevolg van de keuze voor één type waarderingswijze.

De toenemende administratieve lasten vanwege de Herzieningswet/novelle laten onverlet dat de regering onverminderd streeft naar een terugdringen van de totale administratieve lastendruk vanwege rijksreggeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om inzicht in de administratieve lasten, eenmalig en structureel, om de lasteneffecten van de wetgeving voor kleine toegelaten instellingen. Verder vroegen deze leden of de regering een Actal-toets wil laten uitvoeren, en daarbij ook te kijken naar uitvoerbaarheid van de voorstellen en de invoeringstermijn. Ten slotte vroegen deze leden of de regering bereid is de administratieve lasten de eerste jaren te monitoren en zo nodig bij te sturen.

Op pagina 49 en 50 van de memorie van toelichting bij de novelle zijn de geraamde administratieve lasten weergegeven (inclusief nalevingskosten) van de Herzieningswet na novelle. Deze bedragen € 57,4 miljoen eenmalig en € 4,2 miljoen jaarlijks. Hierbij wordt opgemerkt dat er nog een update van de lastenraming komt vanwege enkele wijzigingen, zoals het opnemen van de wooncoöperatie, het vervallen van de verwijzing naar de governancecode, en het in de wet opnemen van een viertal verplichtingen ten aanzien van bestuur en raad van toezicht.

Voor kleine toegelaten instellingen is geen aparte lastenraming gemaakt. Hiervoor zal ten aanzien van de administratieve scheiding een lichtere verantwoording gelden.

De administratieve lasten van de novelle zijn doorgerekend door bureau Sira Consulting, dat hiermee veel ervaring heeft bij diverse departementen. Met Actal zal binnenkort nog worden gesproken over de

lastenraming. Daarbij bestaat niet het voornemen om Actal alsnog de gehele novelle te laten doorrekenen en te laten bezien op uitvoerbaarheid en invoeringstermijn. Wat betreft dat laatste wordt er op gewezen dat de voorgenomen datum van het van kracht worden van de wetgeving al is verschoven van 1 januari 2015 naar 1 juli 2015. De scheiding tussen DAEB en niet-DAEB moet dientengevolge vanaf 1 januari 2017 vorm gaan krijgen aan de hand van de voor die datum ingediende voorstellen. Wat betreft het monitoren van administratieve lasten in de eerste jaren wordt opgemerkt dat opkomende knelpunten in bredere zin voornamelijk via Aedes zullen worden gesignaleerd, wat zo nodig en desgewenst tot bijsturing kan leiden.

Het lid Baay-Timmerman vroeg hoe het kan de novelle volgens de memorie van toelichting tot structureel lagere administratieve lasten en nalevingskosten leidt, gelet op de structurele hogere kosten na scheiding van de DAEB en niet-DAEB.

Om te beginnen wordt opgemerkt dat de lasten vanwege een juridische splitsing niet zijn meegenomen in de raming van de administratieve lasten en nalevingskosten, omdat deze niet door regelgeving verplicht wordt gesteld. Bij de lastenraming is, conform de uitgangspunten van Actal ter zake, uitgegaan van administratieve scheiding als zijnde de «lichtste» scheidingsvariant qua administratieve lasten. Daarnaast wordt opgemerkt dat de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB reeds onderdeel vormde van de lastenraming bij de Herzieningswet, en dus niet nogmaals als aparte last vanwege de wijzigingen in de novelle is meegenomen. Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle op pagina 50/51 is aangegeven wordt de structurele lastendaling vanwege de novelle bijna geheel veroorzaakt doordat straks één waarderingwijze wordt gehanteerd voor de onroerende zaken.

11. Consultatie partijen over deze novelle

De leden van de fractie van de SP wilden weten op welke wijze de huurders en huurdersorganisaties betrokken zijn of worden bij het opstellen van de AMvB en diverse regelingen. Eenzelfde vraag stelden deze leden over de concept-novelle. Deze leden vroegen of huurdersorganisaties en bewonerscommissies zijn geconsulteerd.

Er zijn bij de totstandkoming van novelle en AMvB geen individuele huurdersorganisaties of huurders geraadpleegd. Het concept en de proeve van de AMvB zijn voorgelegd aan diverse partijen zoals de Woonbond, die de regering ziet als vertegenwoordiging van huurders en huurdersorganisaties. Overigens is deze benadering van de regering niet anders dan die tussen Aedes en individuele toegelaten instellingen of VNG en individuele gemeenten.

Wel hebben enkele huurdersorganisaties naar aanleiding van de consultatie van de novelle een reactie gestuurd.

12. Nota van wijziging

Wooncoöperatie

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom een wooncoöperatie alleen kan worden opgericht met een meerderheid van huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrens.

Een wooncoöperatie is bedoeld voor vooral lagere inkomens, zodat zij beter in staat worden gesteld hun woning te kopen en gezamenlijk te beheren/onderhouden. Hogere inkomens kunnen uiteraard ook vormen van wooncoöperaties oprichten – dat gebeurt ook al in de praktijk. Zij

komen echter niet in aanmerking voor de bedoelde ondersteuning door toegelaten instellingen, zoals uitgestelde betaling en leningen voor onderhoud. Dit is, op grond van onder meer Europese regelgeving, voorbehouden aan huurders beneden de inkomensgrens. De eis dat «een meerderheid» van de wooncoöperatie bestaat uit leden van de doelgroep geeft wel ruimte voor deelname aan de wooncoöperatie vanuit andere inkomensgroepen, waarbij deze ook meedelen in de algemene voordelen zoals de bijdrage voor de oprichtingskosten, de langere bedenktijd bij de aankoop van de woning en een bijdrage in de eerste vijf jaren van het onderhoud. De eventuele individuele leningen blijven voorbehouden aan die leden van de wooncoöperatie die een inkomen hebben beneden de inkomensgrens.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de (rechts)verhouding tussen de wooncoöperatie en de VvE.

In de voorgestelde uitwerking van de wooncoöperatie worden huurders eigenaar van hun woning en vormen zij gezamenlijk een wooncoöperatie (eventueel ook met degenen die blijven huren). Bij niet grondgebonden woningen (zoals appartementencomplexen) is er bij meerdere eigenaren sprake van gemeenschappelijk eigendom waardoor een VvE verplicht is. De regering ziet geen conflict tussen de betreffende rechtsgebieden, omdat het eigendom van de woningen in de uitgewerkte variant niet ligt bij de wooncoöperatie maar bij de individuele leden daarvan. Het VvE-recht blijft intact. De regelgeving met betrekking tot de wooncoöperatie is bedoeld om het voor lagere inkomens meer haalbaar te maken een woning te kopen en gezamenlijk te beheren en onderhouden. De exacte vormgeving van het beoogde onderhoudsfonds van een wooncoöperatie mede in relatie tot het verplichte onderhoudsfonds van een VvE en de bijbehorende verantwoordelijkheden vraagt om nadere uitwerking.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie stelden vragen inzake de toegankelijkheid van artikel 44c.

Alle voornemens ten aanzien van niet-DAEB investeringen door toegelaten instellingen moeten worden voorgelegd. Wanneer de gemeente met de toegelaten instelling in zee wil gaan, moet zij marktpartijen die interesse hebben getoond daarvan op de hoogte stellen. Marktpartijen hebben vervolgens vier weken de tijd om bij de toezichthouder een klacht in te dienen, indien zij menen dat dit onterecht is. De toezichthouder zal een klacht onderzoeken en indien deze terecht is, en geconstateerd moet worden dat de markttoets niet conform de regels is uitgevoerd, de toegelaten instelling niet toestaan om op dat moment te starten met de investeringen. De gemeente moet in de verklaring naar de toegelaten instelling opnemen dat de markttoets goed doorlopen is.

De regering ziet in de vraag van deze leden aanleiding om te bezien hoe artikel 44c, eerste lid, duidelijker kan worden geformuleerd, wat in dat geval bij nota van wijziging zal geschieden.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SGP-fractie niet dat de grondslag voor de betrokken algemene maatregel van bestuur erg onbepaald is. In de procedure rond de markttoets van niet-DAEB investeringen spelen de belangen van vele partijen tegelijkertijd een rol. Bij de werking van die procedure in de praktijk kan aan het licht komen dat meer, of andere, regels over de betrokkenheid van die partijen noodzakelijk zijn, met inbegrip van regels over het te kennen geven van bezwaren. Het verdient de voorkeur om noodzakelijk gebleken en niet al te ingrijpende nieuwe regels zonder een wetswijziging in te kunnen voeren. De grondslag voor de betrokken algemene maatregel van bestuur bevat de daartoe naar het oordeel van de regering noodzakelijke flexibiliteit.

III. Bijlage

Voorlopige verdeling taken volkshuisvestelijke en financiële toezicht op toegelaten instellingen

* *Toelichting: Onderstaand schema betreft de voorlopige verdeling van taken over het volkshuisvestelijke en financiële toezicht op toegelaten instellingen, op basis waarvan overleg plaatsvindt met de toezichthouders om tot een definitieve indeling te komen. De betreffende toezichthouder is primair verantwoordelijk en bevoegd voor de betreffende toezichttaak. Op verschillende terreinen kan daarbij wel – zoals ook nu – samenwerking tussen de toezichthouders aan de orde zijn. In de laatste kolom is met een «x» aangegeven wanneer dit het geval is, waarbij het ook kan gaan om onderdelen van de genoemde taak. Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen: soms gaat het om het nemen van een beslissing waarin beide toezichthouders vanuit hun eigen invalshoek een verantwoordelijkheid hebben op een deelaspect, soms gaat het om het ontvangen van een advies van de andere toezichthouder vanwege de impact op diens werkterrein, en een andere keer enkel om het sturen van informatie ter kennisneming aan de andere toezichthouder. De formalisering van de verantwoordelijkheidsverdeling en de wijze waarop de collegiale toezichthouders recht dienen te doen aan de verschillende verantwoordelijkheden, wordt in goed overleg met de toezichthouders vastgelegd in de mandaat-/instellingsbesluiten voor beide toezichthouders.*

A. Volkshuisvestelijke toezicht

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
Volkshuisvestelijk toezicht corporaties	Artikel 61c, lid 1 De toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen staan onder toezicht van Onze Minister. Tot het uitoefenen van het toezicht behoort: a. op het volkshuisvestelijke terrein: het risicogericht beoordelen van de rechtmatigheid van het handelen of nalaten, de prestaties, de governance en de integriteit van beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen, en het aan hen doen toekomen van dat oordeel; c. het risicogericht beoordelen van het functioneren van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen in het algemeen en het informeren van de beide kamers der Staten-Generaal over dat oordeel.	X
Toelating instelling	Artikel 19 lid 1: Onze Minister kan verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten, toelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam. Lid 4: Onze Minister kan de toelating intrekken.	X
Goedkeuring verbinding	Artikel 21, lid 2. De toegelaten instelling verbindt zich niet met een rechtspersoon of vennootschap dan nadat Onze Minister dat heeft goedgekeurd.	X
Categorieën instellingen met welke t.i. fin. transacties kan aangaan	Artikel 21b, lid 1 (Amvb art. 1.11) Bij algemene maatregel van bestuur worden een of meer instellingen aangewezen, bij uitsluitend welke de toegelaten instelling financiële middelen aantrekt voor het verrichten van haar werkzaamheden.	
Goedkeuring statuten en aktes en wijzigingen daarvan	Artikel 23, lid 3 De toegelaten instelling en een met haar verbonden onderneming behoeft voor de wijziging van haar statuten, respectievelijk wijzigingen van haar statuten of akte, die betrekking hebben op haar werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting, de goedkeuring van Onze Minister, en legt daartoe elke voorgenomen wijziging respectievelijk zodanige wijziging daarvan aan hem voor.	X
Zienswijze geschiktheid leden bestuur	Artikel 25, lid 2 Alvorens de raad van toezicht bestuurders die natuurlijke personen zijn benoemt, verzoekt de toegelaten instelling Onze Minister om zijn zienswijze op de geschiktheid van die personen voor het lidmaatschap van het bestuur en de betrouwbaarheid van die personen aan haar kenbaar te maken.	X

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
<i>Gezellen waarin RvT besluiten bestuur niet hoeft goed te keuren</i>	Art. 26, lid 1 (Amvb art. 2.2) Aan de goedkeuring van de raad van toezicht zijn, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen, onderworpen verschillende besluiten van het bestuur.	
<i>Goedkeuring verkoop onroerende zaken, aandelen, onderneming</i>	Artikel 27, lid 1 Aan de goedkeuring van Onze Minister zijn, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen, onderworpen de besluiten van het bestuur omtrent: a. het vervreemden van onroerende zaken en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden van de toegelaten instelling, het daarop vestigen van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, en het overdragen van de economische eigendom daarvan; b. het vervreemden door de toegelaten instelling van aandelen in een dochtermaatschappij en c. overdracht of overgang van de door de toegelaten instelling in stand gehouden onderneming dan wel een overwegend deel van die onderneming aan een derde.	X
<i>Zienswijze geschiktheid leden RvT</i>	Artikel 30, lid 3 Alvorens de raad van toezicht commissarissen benoemt, verzoekt de toegelaten instelling Onze Minister om zijn zienswijze op de geschiktheid van de betrokken personen voor het lidmaatschap van de raad van toezicht en de betrouwbaarheid van die personen aan haar kenbaar te maken.	X
<i>Informatieplicht RvT</i>	Artikel 31, lid 4 In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen stelt de raad van toezicht Onze Minister op de hoogte van zijn werkzaamheden ter uitoefening van zijn taak, bedoeld in het eerste lid.	X
<i>Verzoek ontslag (leden) RvT en schorsing</i>	Artikel 33, lid 1 en 2 Onze Minister kan een verzoek indienen tot ontslag van een commissaris of de raad van toezicht en kan een commissaris schorsen.	X
<i>Oordeel jaarstukken</i>	Artikel 38 lid 1. De toegelaten instelling doet jaarlijks voor 1 juli aan Onze Minister toekomen de jaarstukken bedoeld in artikel 35, 36 en 37. lid 2. Onze Minister beoordeelt die stukken en doet zijn oordeel aan de toegelaten instelling toekomen;	X
<i>Goedkeuring werkzaamheden in gemeente</i>	Artikel 41, lid 4 Indien een toegelaten instelling niet binnen twee maanden nadat zij een aanvraag als bedoeld in het eerste lid heeft ingediend van elk van de colleges van burgemeester en wethouders, bedoeld in dat lid, een verklaring van geen bezwaar heeft ontvangen, kan zij Onze Minister verzoeken om in het belang van de volkshuisvesting het feitelijk werkzaam zijn in de gemeente, eerstbedoeld in dat lid, goed te keuren.	
<i>Goedkeuring werkzaamheden grensregio's</i>	Artikel 41a, lid 1 Indien de toegelaten instelling voornemens is feitelijk werkzaam te zijn in een gemeente in de directe nabijheid van Nederland, legt zij dat voornemen ter goedkeuring aan Onze Minister voor.	
<i>Goedkeuring regionale werkgebied</i>	Artikel 41b, lid 1 Onze Minister kan, op verzoek van twee of meer aan elkaar grenzende gemeenten in Nederland, goedkeuren dat, in afwijking van de artikelen 40 en 41, de in een of meer van die gemeenten feitelijk werkzame toegelaten instellingen en samenwerkingsvennootschappen in al die gemeenten feitelijk werkzaam mogen zijn.	
<i>Ontheffing van bouwverbod regionale werkgebied</i>	Artikel 41c, lid 2 Andere toegelaten instellingen dan die samenwerken op grond van artikel 41b kunnen Onze Minister verzoeken om een ontheffing van het verbod om te bouwen in die gemeenten.	
<i>Geschillen gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid</i>	Artikel 42, lid 1 (+ amvb art. 3.30a, lid 3 sub e en art. 3.30d lid 1) Onze Minister behandelt geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen omtrent de bijdragen van toegelaten instellingen aan het in die gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid.	X
<i>Oordeel overzicht voorgenomen werkzaamheden</i>	Artikel 44a lid 1: De toegelaten instelling doet jaarlijks voor 15 december volgend op de in artikel 44, eerste lid, bedoelde datum aan Onze Minister toekomen een overzicht omtrent de voorgenomen werkzaamheden, welk overzicht mede betrekking heeft op de met haar verbonden ondernemingen lid 2: Onze Minister beoordeelt het overzicht en doet zijn oordeel aan de toegelaten instelling toekomen.	X
<i>Indiening voornemens niet-DAEB werkzaamheden</i>	Artikel 44c lid 1: De toegelaten instelling doet voornemens voor te verrichten werkzaamheden die niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang aan Onze Minister toekomen. Lid 2: De toegelaten instelling doet voorts de betrokken verklaringen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen c, d en e, aan Onze Minister toekomen en verzoekt hem een beslissing te nemen omtrent de gevallen, bedoeld in onderdeel f van dat lid.	X
<i>Goedkeuring niet-DAEB werkzaamheden</i>	Artikel 44d, lid 1 Voornemens als bedoeld in artikel 44c, eerste lid, zijn, na een nadere uitwerking daarvan door de toegelaten instelling, onderworpen aan de goedkeuring van Onze Minister.	X

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
<i>Aandeel werkzaamheden op gebied vhw in totaal van werkzaamheden</i>	Artikel 45, lid 1 t/m 6 (amvb 3.2e, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6) De toegelaten instellingen, de met hen verbonden ondernemingen van welke zij de enige aandeelhouder zijn en de samenwerkingsvennootschappen zijn uitsluitend werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting. Indien een toegelaten instelling een deel van de aandelen van een met haar verbonden onderneming houdt, is die onderneming, vereenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daaromtrent te geven voorschriften, ten minste naar rato van dat deel werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting.	
<i>Regels en oordeel m.b.t. toewijzing 90% woongelegenheden aan doelgroep</i>	Artikel 48, lid 1 t/m 7 De toegelaten instelling gaat, behoudens het bepaalde bij en krachtens de artikelen 50 en 50a en artikel II, vierde en vijfde lid, van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, gedurende 25 jaar met betrekking tot ten minste 90% van haar woongelegenheden, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onderdelen b en c, slechts overeenkomsten van huur en verhuur aan, indien het huishoudinkomen niet hoger is dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag.	
<i>Goedkeuring fusie</i>	Artikel 53, lid 2 Een verzoek van een toegelaten instelling om goedkeuring van een voorgenomen fusie waarbij zij betrokken is, omvat in elk geval de door haar voorziene gevolgen van die fusie voor de volkshuisvesting in de gemeenten waar de toegelaten instelling die uit die fusie voortkomt voornemens is feitelijk werkzaam te zijn.	X
<i>Indiening vierjaarlijks onderzoeksrapport</i>	Artikel 53a, lid 4 De toegelaten instelling zendt het vierjaarlijkse onderzoeksrapport, vergezeld van de zienswijze van de raad van toezicht daarop, binnen zes weken aan Onze Minister.	X
<i>Betrokkenheid bij vhw buiten Nederland</i>	Artikel 56 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de betrokkenheid van toegelaten instellingen bij volkshuisvesting buiten Nederland waarop artikel 40 niet van toepassing is.	
<i>Aanwijzing</i>	Artikel 61d, lid 1 Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij een aanwijzing geven om een of meer handelingen te verrichten of na te laten.	X
<i>Aanstellen externe toezichthouder</i>	Artikel 61g 1. Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting bepalen dat een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij voor een door hem te bepalen tijdvak door hem aangegeven handelingen slechts verricht na goedkeuring van een of meer door hem aangewezen personen of instanties, dan wel na zijn goedkeuring. 2. Onze Minister kan bepalen dat een of meer door hem aangewezen personen of instanties een plan opstellen. 3. Onze Minister kan bepalen dat een of meer door hem aangewezen personen of instanties een reglement ex art. 55a opstellen.	X
<i>Informeren RvT en besturen over uitoefening toezicht</i>	Artikel 61lb In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen stelt Onze Minister de raden van toezicht van de toegelaten instellingen en de besturen van de dochtermaatschappijen op de hoogte van zijn werkzaamheden ter uitoefening van zijn taken en bevoegdheden (o.a. inzet sanctie-instrumenten).	X
<i>Betaling geldsom t.l.v. compensatie</i>	Artikel 104a (Amvb art. 3.16) Onze Minister kan een toegelaten instelling aan welke compensatie niet volledig toekomt, verplichten tot betaling van een geldsom ten laste van die compensatie.	
<i>Last onder dwangsom en bestuurlijke boete</i>	Artikel 105, lid 1 Onze Minister kan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen aan een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij.	X
<i>Bepaling in statuten m.b.t. dividend uitkering</i>	AMVB Artikel 3.30c, lid 3 Onze Minister kan zijn goedkeuring aan een juridische scheiding onthouden, indien de woningvennootschap niet in haar statuten heeft bepaald dat zij gedurende een bij ministeriële regeling bepaald aantal jaren een ten minste bij ministeriële regeling bepaald percentage van haar nettowinst als dividend uitkeert.	X

B. Financiële toezicht

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
<i>Financieel toezicht corporaties</i>	Artikel 61c, lid 1 De toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen staan onder toezicht van Onze Minister. Tot het uitoefenen van het toezicht behoort: b. op het financiële terrein: het risicogericht beoordelen van het financiële en administratieve beleid en beheer en de financiële situatie van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen, en het aan hen doen toekomen van dat oordeel, en c. het risicogericht beoordelen van het functioneren van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen in het algemeen en het informeren van de beide kamers der Staten-Generaal over dat oordeel.	X
<i>Verzoek ontslag (leden) RvT en schorsing</i>	Artikel 33, lid 1 en 2 Onze Minister kan een verzoek indienen tot ontslag van een commissaris of de raad van toezicht en kan een commissaris schorsen.	X
<i>Beoordelen reglement financieel beleid en beheer</i>	Artikel 55a 1. De toegelaten instelling voert een zodanig financieel beleid en beheer, dat haar financiële continuïteit niet in gevaar wordt gebracht. 2. Zij stelt daartoe een reglement op, waarin zij in elk geval opneemt binnen welke grenzen de aan haar financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn, en welk beleid zij beoogt te voeren ingeval haar financiële continuïteit in gevaar komt of dreigt te komen. Het reglement heeft mede betrekking op de dochtermaatschappijen en op de samenwerkingsvennootschappen waarin zij volledig aansprakelijke vennote is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent de inhoud van het reglement.	
<i>Vereffening vermogen</i>	Artikel 20, lid 5. Na ontbinding van een toegelaten instelling treedt Onze Minister of een door hem daartoe aangewezen persoon of instantie op als vereffenaar van haar vermogen.	
<i>Ontheffing toekenning vermogen aan verbinding</i>	Artikel 21a, lid 3 De toegelaten instelling kan Onze Minister verzoeken om een ontheffing van een verbod als bedoeld in het eerste of tweede lid (regels voor toekennen vermogen aan verbonden onderneming)	
<i>Informatieplicht financiële problemen</i>	Artikel 29, lid 1 Indien naar het oordeel van het bestuur bij een toegelaten instelling of een met haar verbonden onderneming de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden te kunnen voortzetten, meldt het dat onverwijld aan Onze Minister en de borgingsvoorziening.	X
<i>Informatieplicht RvT</i>	Artikel 31, lid 4 In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen stelt de raad van toezicht Onze Minister op de hoogte van zijn werkzaamheden ter uitoefening van zijn taak, bedoeld in het eerste lid.	X
<i>Oordeel jaarstukken</i>	Artikel 38 Lid 1. De toegelaten instelling doet jaarlijks voor 1 juli aan Onze Minister toekomen de jaarstukken bedoeld in artikel 35, 36 en 37. Lid 2. Onze Minister beoordeelt die stukken en doet zijn oordeel aan de toegelaten instelling toekomen.	X
<i>Oordeel overzicht voorgenomen werkzaamheden</i>	Artikel 44a lid 1: De toegelaten instelling doet jaarlijks voor 15 december volgend op de in artikel 44, eerste lid, bedoelde datum aan Onze Minister toekomen een overzicht omtrent de voorgenomen werkzaamheden, welk overzicht mede betrekking heeft op de met haar verbonden ondernemingen lid 2: Onze Minister beoordeelt het overzicht en doet zijn oordeel aan de toegelaten instelling toekomen.	X
<i>Toezicht op overcompensatie</i>	Artikel 47, lid 2 De toegelaten instellingen en de samenwerkingsvennootschappen komt uitsluitend compensatie toe voor de werkzaamheden, genoemd en bedoeld in het eerste lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent de compensatie.	
<i>Administratieve scheiding</i>	Artikel 49, lid 1 t/m 7 De toegelaten instellingen houden een zodanige administratie bij dat de registratie van de activa en passiva die zijn verbonden met de diensten van algemeen economisch belang welke aan hen en aan de samenwerkingsvennootschappen zijn opgedragen, respectievelijk met hun overige werkzaamheden, gescheiden is.	
<i>Indiening vierjaarlijks onderzoeksrapport</i>	Artikel 53a, lid 4 De toegelaten instelling zendt het vierjaarlijkse onderzoeksrapport, vergezeld van de zienswijze van de raad van toezicht daarop, binnen zes weken aan Onze Minister.	X
<i>Verzoek tot overheveling werkzaamheden naar de niet-DAEB tak</i>	Artikel 50, lid 1 Onze Minister kan overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur daaromtrent te geven voorschriften bepalen dat werkzaamheden als genoemd en bedoeld in het bepaalde bij en krachtens artikel 47 niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang. De toegelaten instelling kan hem daartoe een verzoek doen.	X

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
<i>Goedkeuring juridische scheiding</i>	Artikel 50b, lid 1 De toegelaten instelling bewerkstelligt geen juridische scheiding dan nadat Onze Minister dat heeft goedgekeurd.	X
<i>Openbare aanbidding aandelen woningvennootschap</i>	Artikel 50c, lid 2 Onze Minister kan bepalen dat de toegelaten instelling haar aandelen in een woningvennootschap in het openbaar ter overname aanbiedt.	
<i>Aanwijzing</i>	Artikel 61d, lid 1 Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij een aanwijzing geven om een of meer handelingen te verrichten of na te laten.	X
<i>Aanstellen externe toezichthouder</i>	Artikel 61g 1. Onze Minister kan in het belang van de volkshuisvesting bepalen dat een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij voor een door hem te bepalen tijdvak door hem aangegeven handelingen slechts verricht na goedkeuring van een of meer door hem aangewezen personen of instanties, dan wel na zijn goedkeuring. 2. Onze Minister kan bepalen dat een of meer door hem aangewezen personen of instanties een plan opstellen. 3. Onze Minister kan bepalen dat een of meer door hem aangewezen personen of instanties een reglement ex art. 55a opstellen.	X
<i>Informerende RvT en besturen over uitoefening toezicht</i>	Artikel 61lb In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen stelt Onze Minister de raden van toezicht van de toegelaten instellingen en de besturen van de dochtermaatschappijen op de hoogte van zijn werkzaamheden ter uitoefening van zijn taken en bevoegdheden (o.a. inzet sanctie-instrumenten).	X
<i>Last onder dwangsom en bestuurlijke boete</i>	Artikel 105, lid 1 Onze Minister kan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen aan een toegelaten instelling of een dochtermaatschappij.	X
<i>Goedkeuring scheiding balans DAEB – niet-DAEB</i>	Artikel II, lid 2: In de vorm van een balans stellen toegelaten instellingen een stuk op waaruit kan worden opgemaakt op welke wijze zij toepassing geven aan artikel 25b, eerste lid, van de Mededingingswet of artikel 49, tweede lid, van de Woningwet. Dat stuk is onderworpen aan de goedkeuring van Onze Minister, waartoe zij het onverwijld na opstelling daarvan aan hem doen toekomen. lid 4: Onze Minister kan overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur daaromtrent te geven voorschriften eenmalig bepalen dat werkzaamheden niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang. De toegelaten instelling kan hem daartoe een verzoek doen.	X
<i>Financiële beoordeling vervreemding</i>	AMVB Art. 2.5b sub b Beoordeling of vervreemding geschiedt tegen een prijs die onvoldoende overeenkomt met de marktwaarde van de te vervreemden aandelen.	
<i>Beoordelen (o.a.) van liquiditeit, solvabiliteit en interne organisatiestructuur</i>	Artikel 2.11 criteria beoordeling door Minister van jaarstukken en dPi (verplichte uitwerking artt. 38, derde lid, en 44a, tweede lid; nadere uitwerking bij regeling mogelijk) 1. Onze Minister beoordeelt bij de toepassing van de artikelen 38, derde lid, en 44a, tweede lid, van de wet in elk geval: a. de liquiditeit van de toegelaten instelling; b. haar solvabiliteit, waaronder in elk geval de risico's daarvoor vanwege het bezit van financiële derivaten; c. haar ruimte voor het doen van investeringen in de eerstvolgende vijf kalenderjaren na het verslagjaar; d. haar beschikbare financiële middelen in verhouding tot de werkzaamheden die zijn opgenomen in het overzicht, bedoeld in artikel 44a, eerste lid, onderdeel a, van de wet; e. de mate waarin het risico bestaat dat haar vermogen niet bestemd blijft voor het behartigen van het belang van de volkshuisvesting en f. de kwaliteit van haar interne organisatiestructuur, bedoeld in artikel 3.45, eerste lid, onderdeel b, en die van de organisatie en de uitvoering, bedoeld in artikel 3.45, eerste lid, onderdeel h.	
<i>Terugvordering overcompensatie</i>	Artikel 3.8, lid 3. Onze Minister kan de compensatie terugvorderen, voor zover deze te hoog is gebleken.	
<i>Aflossing interne lening</i>	Artikel 3.21, lid 3 De toegelaten instelling kan Onze Minister verzoeken om een andere verdeling van de aflossing van de interne lening.	

Onderwerp	Herzieningswet na novelle	*
<i>Financiering niet-DAEB werkzaamheden</i>	Artikel 3.22, lid 1 De toegelaten instelling trekt de financiële middelen voor de uitvoering van de niet-DAEB voornemens uitsluitend aan bij instellingen als bedoeld in artikel 1.11, tweede lid, en zonder gebruikmaking van de borgingsvoorziening. Zij kan uitsluitend op een andere wijze financiële middelen voor die uitvoering aantrekken, indien: b. zij ten overstaan van Onze Minister aannemelijk heeft gemaakt dat zij geen gevolg kan geven aan de eerste volzin.	