

Vergaderjaar 2019–2020

35 517

Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 mei 2020 en het nader rapport d.d. 1 juli 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no. 2020000687, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie herziene Woningwet, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in verschillende wijzigingen van de Woningwet, waarmee wordt beoogd meer lokaal maatwerk mogelijk te maken en administratieve vereenvoudigingen door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de staatssteunaspecten van het voorstel. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2020, nr. 2020000687, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 mei 2020, nr. W04.20.0084/I, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Inleiding

Met de voorgestelde wijziging van de Woningwet beoogt de Minister dat woningcorporaties² «lokaal maatwerk» kunnen leveren en dat de administratieve lasten voor hen afnemen. Verder bleken diverse artikelen in de praktijk ongewenste bijeffecten te hebben; deze zijn geherformuleerd. De wetswijzigingen hebben onder andere betrekking op fusies, benoeming van bestuurders en commissarissen, het werkdomein van corporaties en het externe toezicht.

De wijzigingen betekenen een versoepeling van het in 2015 aangescherpte regime voor corporaties. Dit regime vormde destijds een reactie op de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties, die was ingesteld na een reeks misstanden.³ Vanaf 2015 moesten corporaties zich meer richten op hun kerntaak en werden de interne «governance» en het externe toezicht aangescherpt.

Het wetsvoorstel bevat vooral technische aanpassingen die erop zijn gericht de administratieve lasten voor corporaties te verlichten. Tegen deze achtergrond geeft het voorstel als zodanig geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Wel maakt de Afdeling hieronder een opmerking van algemene aard en vraagt zij aandacht voor de staatssteunaspecten van het voorstel.

De toelichting plaatst het wetsvoorstel in het kader van het beleid van de regering voor de woningmarkt, in het bijzonder het vraagstuk van voldoende beschikbaarheid van betaalbare woningen voor huishoudens met een lager inkomen in een «prettig leefbare» omgeving.⁴ Het wetsvoorstel bevat vooral technische aanpassingen die erop zijn gericht de administratieve lasten voor corporaties te verlichten. Verder krijgen corporaties iets meer ruimte om onroerend-goedposities buiten de eigen regio uit te breiden. Ook voor leefbaarheid en verduurzaming van woningen heeft het voorstel aandacht. Tegen deze achtergrond ziet de Afdeling, anders dan de toelichting suggereert, niet op voorhand in dat dit wetsvoorstel een betekenisvolle impuls zal geven aan de oplossing van de fundamentele problemen op de woningmarkt.

De Afdeling maakt een algemene opmerking en een opmerking over de staatssteunaspecten van het voorstel en acht het in verband daarmee wenselijk de toelichting aan te passen.

De toelichting plaatst het wetsvoorstel in het kader van het beleid van de regering voor de woningmarkt, in het bijzonder het vraagstuk van voldoende beschikbaarheid van betaalbare woningen voor huishoudens met een lager inkomen in een «prettig leefbare» omgeving. Het wetsvoorstel bevat vooral technische aanpassingen die erop zijn gericht de administratieve lasten voor corporaties te verlichten. Verder krijgen corporaties iets meer ruimte om onroerend-goedposities buiten de eigen regio uit te breiden. Ook voor leefbaarheid en verduurzaming van woningen heeft het voorstel aandacht. Tegen deze achtergrond ziet de Afdeling, anders dan de toelichting suggereert, niet op voorhand in dat dit wetsvoorstel een betekenisvolle impuls zal geven aan de oplossing van de fundamentele problemen op de woningmarkt.

Dit wetsvoorstel geeft in samenhang met andere maatregelen aangaande de huurmarkt een belangrijke impuls aan de woningmarkt. Zoals in de

² In de wet aangeduid als «toegelaten instellingen».

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2014/15, 33 606, nr.4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

Kamerbrief aangaande maatregelen huurmarkt en evaluatie herziene Woningwet⁵ wordt toegelicht spelen corporaties een belangrijke rol op de woningmarkt. Hierbij heeft het kabinet het uitgangspunt naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet dat woningcorporaties meer mogelijkheden krijgen om op lokaal niveau met gemeenten en huurders invulling te geven aan de volkshuisvesting binnen wettelijke principes. Zij zijn daarmee een belangrijke partij in het oplossen van problemen op de woningmarkt. Corporaties zorgen immers voor betaalbare huurwoningen van goede kwaliteit voor mensen die op de woningmarkt moeilijk passende huisvesting kunnen vinden, en leveren daarmee een onmisbare bijdrage in het aanbieden van een betaalbare woning in een prettige en leefbare wijk. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Woningwet te wijzigen om corporaties meer mogelijkheden te bieden om lokaal maatwerk toe te passen, om ruimte te geven voor meer risicogericht toezicht en om de administratieve lasten te beperken. Hiermee worden corporaties beter in staat gesteld om hun belangrijke rol te spelen. Dit is in de memorie van toelichting nader verduidelijkt.

2. Staatssteun

Het voorstel voorziet in een aantal wijzigingen in het werkdomein van de toegelaten instellingen. Doel daarvan is, zo staat in de toelichting, een aantal belemmeringen en dubbele waarborgen weg te nemen.⁶ Een deel van deze wijzigingen betreft activiteiten, die verband houden met taken die als dienst van algemeen economisch belang («DAEB») aan de toegelaten instellingen zijn opgedragen. Onder meer krijgen toegelaten instellingen meer ruimte om binnen de DAEB-taak diensten te verlenen, niet alleen aan huishoudens behorende tot de doelgroep maar ook aan derden, zoals huurders van maatschappelijk onroerend goed (bijvoorbeeld het leveren van warmte).⁷ Voorts wordt het hen toegestaan de overheadkosten in verband met verduurzaming te dragen.⁸ Beide activiteiten zullen onderdeel zijn van de in artikel 47 van de Woningwet omschreven DAEB-taken.⁹ De Afdeling sluit niet uit dat ook andere wijzigingen van het werkdomein gevolgen hebben voor de omvang en uitvoering van DAEB-taken.¹⁰

De Afdeling merkt op dat de kenmerken van de DAEB-taken zijn vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie, waarmee zij de financiering als verenigbare staatssteun heeft goedgekeurd.¹¹ De afbakening van de DAEB-taken en de goedkeuringsvoorwaarden zijn voorwerp geweest van een langdurig overleg tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten. Een wijziging van deze DAEB-taken kan ertoe leiden dat deze niet langer in overeenstemming zijn met (de voorwaarden van) het goedkeuringsbesluit. Dit kan tot gevolg hebben dat de finan-

⁵ Kamerstukken 2018/2019, 32 847, nr. 470.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 («Werkdomein»).

⁷ Voorgesteld artikel 45, tweede lid, onder c, onderdeel 3 en memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1 («Diensten aan bewoners»).

⁸ Voorgesteld artikel 45, tweede lid onder c, onderdeel 1 en memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2 («Verduurzaming»).

⁹ Vergelijk het voorgestelde artikel 45, tweede lid onder c (waarin deze diensten staan omschreven) en voorgesteld artikel 47, eerste lid onder e (waarin de tot de DAEB behorende werkzaamheden staan omschreven en naar eerstgenoemde bepaling wordt verwezen).

¹⁰ Zo wijst de Afdeling onder meer erop dat toegelaten instellingen wordt toegestaan woningen die uit de DAEB-tak met een terugkoopplicht zijn verkocht kunnen worden teruggekocht om deze definitief te verkopen (voorgesteld artikel 47, eerste lid onder j en memorie van toelichting, paragraaf 3.4.7 «Verkoop onder voorwaarden»). Ook wordt voorzien in een wijziging van de regels voor het passend toewijzen van woningen aan huishoudens onder de inkomensgrens (memorie van toelichting, paragraaf 3.4.8 («Passend toewijzen»)).

¹¹ Besluit van 15 december 2009, E 2/2005 en N 642/2009, C(2009) 9963 def.

ciering van deze taken niet langer als verenigbare staatssteun is aan te merken.¹²

In de toelichting wordt, in algemene termen, opgemerkt dat enkele wijzigingen raken aan het besluit van de Commissie en dat met de huidige formulering van het voorstel binnen de grenzen van het goedkeuringsbesluit wordt gebleven.¹³ Dit wordt niet gemotiveerd, noch gespecificeerd voor de verschillende wijzigingen. Uit de toelichting blijkt ook niet of in dit verband overleg met de Commissie heeft plaatsgehad. Voor zover dat nog niet heeft plaatsgehad, acht de Afdeling een dergelijk overleg omwille van de rechtszekerheid van belang. Dit geldt te meer, aangezien ten aanzien van (de uitvoering van) de DAEB-taken reeds eerder wijzigingen zijn doorgevoerd, waarbij onduidelijk is in hoeverre deze passen binnen de kaders van het goedkeuringsbesluit.¹⁴

De Afdeling adviseert in overleg te treden met de Europese Commissie over de voorgestelde wijzigingen, alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. De Afdeling adviseert voorts in de toelichting uiteen te zetten in hoeverre de verschillende wijzigingen van het voorstel in overeenstemming zijn met het goedkeuringsbesluit en daarbij in te gaan op de uitkomsten van het gevoerde overleg met de Commissie.

Het voorstel voorziet in een aantal wijzigingen in het werkdomein van de toegelaten instellingen. Doel daarvan is, zo staat in de toelichting, een aantal belemmeringen en dubbele waarborgen weg te nemen. Een deel van deze wijzigingen betreft activiteiten, die verband houden met taken die als dienst van algemeen economisch belang («DAEB») aan de toegelaten instellingen zijn opgedragen. Onder meer krijgen toegelaten instellingen meer ruimte om binnen de DAEB-taak diensten te verlenen, niet alleen aan huishoudens behorende tot de doelgroep maar ook aan derden, zoals huurders van maatschappelijk onroerend goed (bijvoorbeeld het leveren van warmte). Voorts wordt het hen toegestaan de overheadkosten in verband met verduurzaming te dragen. Beide activiteiten zullen onderdeel zijn van de in artikel 47 van de Woningwet omschreven DAEB-taken. De Afdeling sluit niet uit dat ook andere wijzigingen van het werkdomein gevolgen hebben voor de omvang en uitvoering van DAEB-taken.

De Afdeling merkt op dat de kenmerken van de DAEB-taken zijn vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie, waarmee zij de financiering als verenigbare staatssteun heeft goedgekeurd. De afbakening van de DAEB-taken en de goedkeuringsvoorwaarden zijn voorwerp geweest van een langdurig overleg tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten. Een wijziging van deze DAEB-taken kan ertoe leiden dat deze niet langer in overeenstemming zijn met (de voorwaarden van) het goedkeuringsbesluit. Dit kan tot gevolg hebben dat de financiering van deze taken niet langer als verenigbare staatssteun is aan te merken.

¹² Vergelijk artikel 1, onder c. van Verordening 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Pb L 248, p. 9 en HvJ EU 25 oktober 2017, *Commissie/Italië*, C-467/15, ECLI:EU:C:2017:799, punt 54.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4 («Verhouding tot het hoger recht»).

¹⁴ Zo heeft de Afdeling recent in haar advies over het wetsvoorstel inzake de wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet geadviseerd met de Commissie in overleg te treden over de wijziging van de DAEB-inkomensgrens en de vrije toewijzingsruimte (advies nr. W04.19.0304/I). Zie in dezelfde zin het advies bij de wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Kamerstukken II 2013/14, 33 966, nr. 4).

In de toelichting wordt, in algemene termen, opgemerkt dat enkele wijzigingen raken aan het besluit van de Commissie en dat met de huidige formulering van het voorstel binnen de grenzen van het goedkeuringsbesluit wordt gebleven. Dit wordt niet gemotiveerd, noch gespecificeerd voor de verschillende wijzigingen. Uit de toelichting blijkt ook niet of in dit verband overleg met de Commissie heeft plaatsgehad. Voor zover dat nog niet heeft plaatsgehad, acht de Afdeling een dergelijk overleg omwille van de rechtszekerheid van belang. Dit geldt te meer, aangezien ten aanzien van (de uitvoering van) de DAEB-taken reeds eerder wijzigingen zijn doorgevoerd, waarbij onduidelijk is in hoeverre deze passen binnen de kaders van het goedkeuringsbesluit.

De Afdeling adviseert in overleg te treden met de Europese Commissie over de voorgestelde wijzigingen, alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. De Afdeling adviseert voorts in de toelichting uiteen te zetten in hoeverre de verschillende wijzigingen van het voorstel in overeenstemming zijn met het goedkeuringsbesluit en daarbij in te gaan op de uitkomsten van het gevoerde overleg met de Commissie.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld. Indien een maatregel op basis van het goedkeuringsbesluit van de Europese Commissie uit 2009 (hierna: EC-besluit uit 2009) mogelijk is, hoeft deze niet te worden gemeld aan de Europese Commissie.

In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling toegelicht hoe de verschillende wijzigingen zich verhouden tot het EC-besluit uit 2009. Er is slechts één wijziging die het staatssteunkader voor woningcorporaties raakt. Dat betreft de wijziging die betrekking heeft op de exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Het betreft echter een wijziging waarmee het karakter als zodanig van maatschappelijk vastgoed of de doelstelling van de daarin uitgeoefende functie niet verandert. Het moet nog steeds gaan om op het maatschappelijk belang gerichte werkzaamheden, zonder commerciële doelstellingen. Exploitatie met als doel het behalen van winst, blijft bij de verhuur van het maatschappelijk vastgoed niet toegestaan. Daarmee past de wijziging nog steeds binnen de categorie maatschappelijk vastgoed in het EC-besluit 2009. De door de Afdeling aangehaalde wijzigingen met betrekking tot de DAEB-taak zijn gericht op het mogelijk maken van een goede uitvoering van die taak en veranderen die taak niet. Als onderdeel van de uitvoering van de DAEB-taak mogen corporaties de huurwoningen die daaronder vallen verduurzamen. Het maken van de kosten hiervoor is daarom binnen de geldende Europese regelgeving reeds toegestaan. Wat betreft het dragen van (overhead)kosten geldt dat de kosten die de corporatie maakt hierdoor niet veranderen. Met de door de Afdeling aangehaalde wijziging vindt derhalve geen wijziging van de DAEB-taak zelf plaats, waardoor de wijziging niet aan het staatssteunkader raakt. Dit is in de memorie van toelichting nader verduidelijkt.

De overige wijzigingen hebben betrekking op het bieden van meer ruimte voor lokaal maatwerk, risico-gericht toezicht en het beperken van de administratieve lasten op onderwerpen die niet raken aan het EC-Besluit 2009.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen door te voeren:

- De begripsbepaling «voorziening» in artikel I, onderdeel A, van het voorstel is uitgebreid om in dit begrip ruimte te bieden voor maatregelen gericht op het opwekken van hernieuwbare energie, zoals het installeren van zonnepanelen.

- Er is een nieuw artikel II ingevoegd met oog op het herstellen van een omissie in de samenloop met de Invoeringswet Omgevingswet wat betreft het begrip «voorziening» om te voorkomen dat dit begrip in de Invoeringswet Omgevingswet zou komen te vervallen.
- De wijziging van artikel 46, tweede lid, van de Woningwet in artikel I, onderdeel Y, van het voorstel is aangescherpt omdat onzelfstandige woningen per abuis ook onder passend toewijzen waren geschaard. Dit wordt met de voorgestelde aanpassing verholpen.
- Er wordt voorgesteld een nieuw zevende lid in te voegen in artikel 48 van de Woningwet in artikel I, onderdeel BB, van het voorstel. Het lid is ingevoegd om rekening te houden met de situatie dat er op grond van artikel 45, zevende lid, onderdeel a, van de Woningwet, woongelegenheden van derden worden verhuurd. Dergelijke woongelegenheden moeten meegerekend worden in de berekening van de DAEB toewijzingsgrens van 90% als bedoeld in het eerste lid van artikel 48. Als gevolg van het invoegen van een nieuw zevende lid, is een aantal verwijzingen in de Woningwet aangepast.
- Ten slotte zijn er in het algemeen deel van de toelichting enkele kleine tekstuele toevoegingen gedaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren