No.W04.20.0084/I 's-Gravenhage, 27 mei 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

1. Inleiding

Met de voorgestelde wijziging van de Woningwet beoogt de minister dat woningcorporaties[[1]](#footnote-1) ‘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.[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3) 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.

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.[[4]](#footnote-4) 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).[[5]](#footnote-5) Voorts wordt het hen toegestaan de overheadkosten in verband met verduurzaming te dragen.[[6]](#footnote-6) Beide activiteiten zullen onderdeel zijn van de in artikel 47 van de Woningwet omschreven DAEB-taken.[[7]](#footnote-7) De Afdeling sluit niet uit dat ook andere wijzigingen van het werkdomein gevolgen hebben voor de omvang en uitvoering van DAEB-taken.[[8]](#footnote-8)

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.[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10)

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.[[11]](#footnote-11) 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.[[12]](#footnote-12)

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.

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,

1. In de wet aangeduid als ‘toegelaten instellingen’. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II, vergaderjaar 2014/15, 33 606, nr.4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 (“Werkdomein”). [↑](#footnote-ref-4)
5. Voorgesteld artikel 45, tweede lid, onder c, onderdeel 3 en Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.1 (“Diensten aan bewoners”). [↑](#footnote-ref-5)
6. Voorgesteld artikel 45, tweede lid onder c, onderdeel 1 en Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.2 (“Verduurzaming”). [↑](#footnote-ref-6)
7. 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). [↑](#footnote-ref-7)
8. 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”). [↑](#footnote-ref-8)
9. Besluit van 15 december 2009, E 2/2005 en N 642/2009, C(2009) 9963 def. [↑](#footnote-ref-9)
10. 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. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, paragraaf 4 (“Verhouding tot het hoger recht”). [↑](#footnote-ref-11)
12. 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). [↑](#footnote-ref-12)