

No. W04.24.00229/I

's-Gravenhage, 4 december 2024

Bij Kabinetsmissive van 3 september 2024, no.2024001976, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 in verband met aanpassingen met betrekking tot inbreng van vermogen in verbindingen, overcompensatie, de differentiatie van de inkomensgrens, de beleidswaarde, verlening van administratieve diensten, inkomensbewijzen voor DAEB-toewijzing en novatie van basisrenteleningen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit behelst een wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv) op zeven uiteenlopende onderdelen. Aanleiding voor deze wijziging zijn praktische knelpunten voor de woningcorporatiesector. De voorgestelde wijzigingen beogen het Btiv beter te laten aansluiten bij de praktijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen bij drie van de zeven onderdelen.

Het ontwerpbesluit voorziet in een verruiming van de mogelijkheden om aan toegelaten instellingen ontheffing te verlenen van het verbod om na de oprichting aan een met de toegelaten instelling verbonden onderneming vermogen te verschaffen. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de Europese Commissie de door toegelaten instellingen ontvangen steun voor verrichte diensten van algemeen economisch belang verenigbaar heeft geacht met artikel 106 VWEU. De voorgestelde regeling maakt het ook mogelijk om ontheffing te verlenen voor het inbrengen van vermogen in een verbonden onderneming voor niet-DAEB-activiteiten.

Steun die toegelaten instellingen hebben ontvangen voor de uitvoering van DAEB-activiteiten, mag niet zonder meer via vermogensinbreng in verbonden ondernemingen leiden tot steun aan niet-DAEB activiteiten. Daarom adviseert de Afdeling te verduidelijken of de voorgestelde regeling het mogelijk maakt dat ontvangen steun voor niet-DAEB-activiteiten kan worden aangewend en zo ja, wat het traject is dat daarbij moet worden gevolgd om schending van de staatssteunregels te voorkomen.

Over de voorgestelde verlenging van de tijdelijke differentiatie van inkomensgrenzen merkt de Afdeling op dat in de afgelopen drie jaar waarin die tijdelijke regeling in werking is geweest, nog niet duidelijk is geworden wat precies de effecten daarvan zijn geweest op de meerpersoonshuishoudens met een middeninkomen en de (eventueel onbedoelde) effecten op andere groepen die zijn aangewezen op sociale huurwoningen. Ook is het nog niet duidelijk welke effecten deze maatregel heeft gehad op de woningmarkt. De Afdeling wijst erop dat het monitoren van de verlenging van deze maatregel extra belangrijk is, en adviseert daarom het ontwerpbesluit te voorzien van een evaluatiebepaling.

De Afdeling adviseert ten slotte het onderdeel dat ziet op wisseling van de begrippen marktwaarde en beleidswaarde te schrappen en hiervoor een afzonderlijk ontwerpbesluit in te dienen.

AAN DE KONING

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

1. Uitbreiding ontheffingsbevoegdheid inbreng vermogen in verbonden onderneming

a. *Bestaande ontheffingsbevoegdheden*

De Woningwet regelt dat een toegelaten instelling aan een met haar verbonden onderneming niet anders vermogen verschaft dan door middel van het bij haar oprichting inbrengen van kapitaal, of het aan die onderneming bij haar oprichting verstrekken van een lening. Bovendien verschaft de toegelaten instelling geen ander vermogen aan een op 1 juli 2015 met de toegelaten instelling verbonden onderneming, dan het vermogen dat zij tot dat moment aan die onderneming heeft verschaft. De toegelaten instelling mag zich na die oprichting en dat moment niet (verder) garant stellen voor die onderneming.¹ De toegelaten instelling kan de minister verzoeken om ontheffing van deze verboden (hierna: het verbod).² De bevoegdheid om ontheffing te verlenen is gemandateerd aan de Autoriteit woningcorporaties (Aw).

Ontheffing kan slechts in een beperkt aantal gevallen, onder bepaalde voorwaarden worden verleend:

- in het geval van kwijtschelding van bestaande schulden en de verbonden onderneming na die kwijtschelding wordt ontbonden;³
- indien verstrekking van het vermogen plaatsvindt bij een administratieve of juridische scheiding en voor maximaal 60% geschiedt in de vorm van het inbrengen van kapitaal (hiermee is mogelijk gemaakt dat bij de scheiding het verstrekken van een lening aan een bestaande dochter is toegestaan onder dezelfde voorwaarden als een lening bij oprichting van een nieuwe dochter, alsmede het betalen in aandelen tot 60%);⁴
- ontheffing nodig is:
 1. om te voorkomen dat de toegelaten instelling gehouden is om schulden van de betrokken onderneming te voldoen of
 2. ten behoeve van herfinanciering van leningen die bestonden op 1 juli 2015, of
 3. ten behoeve van herfinanciering van leningen die bestaan op het tijdstip waarop een juridische scheiding worden bewerkstelligd.⁵

Volgens de toelichting zijn deze voorwaarden voor ontheffing zo strikt geformuleerd, dat het voor de Aw niet goed mogelijk is ontheffing te verlenen, ook als dat met het oog op het belang van de volkshuisvesting wel wenselijk is. Hierdoor is het, na de oprichting van een verbonden onderneming, niet mogelijk daarin vermogen in te brengen. Dit staat op zijn beurt wenselijke investeringen in de volkshuisvesting in de weg.⁶

¹ Artikel 21a, eerste en tweede lid, van de Woningwet.

² Artikel 21a, derde lid, van de Woningwet.

³ Artikel 12, eerste lid, onder a, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

⁴ Artikel 12, eerste lid, onder b, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

⁵ Artikel 12, tweede lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Inbreng van vermogen in verbindingen toegelaten instellingen'.

b. *Voorgestelde ontheffingsbevoegdheid*

Het ontwerpbesluit maakt daarom ontheffing van het verbod ook mogelijk buiten de voormelde gevallen om. Aan de kapitaalverstrekking worden dan de volgende eisen gesteld:

- vermogensverschaffing vindt plaats door het inbrengen van kapitaal of een lening, en;
- de financiële continuïteit van de toegelaten instelling blijft gewaarborgd, en;
- het is voldoende gewaarborgd dat het te verschaffen vermogen bestemd is voor diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 47, eerste lid, van de Woningwet (DAEB), of;
- het is voldoende gewaarborgd dat het te verschaffen vermogen is bestemd voor werkzaamheden die bijdragen aan diensten van algemeen economisch belang en er is geen onaanvaardbaar risico dat het door de toegelaten instelling in de betrokken rechtspersoon of vennootschap in te brengen vermogen niet voor de volkshuisvesting bestemd blijft.⁷

c. *Steunmaatregelen*

Toegelaten instellingen en de met hen verbonden ondernemingen van welke zij de enige verstrekker van kapitaal zijn, zijn uitsluitend werkzaam op het gebied van volkshuisvesting.⁸ Aan de toegelaten instellingen zijn diensten van algemeen economisch belang (DAEB) op het gebied van de volkshuisvesting opgedragen.⁹ Voor het verrichten van die diensten van algemeen belang bestaan verschillende steunmaatregelen. Daarmee ontvangen toegelaten instellingen staatssteun. Die steun heeft de Europese Commissie (onder voorwaarden) verenigbaar geacht met artikel 106 VWEU.¹⁰

De voorgestelde regeling beoogt verbonden ondernemingen meer ruimte te bieden om (aan) DAEB (dienstbare) activiteiten te verrichten. Uit de toelichting volgt dat de voorgestelde regeling het ook mogelijk maakt om ontheffing te verlenen voor het inbrengen van vermogen in een verbonden onderneming voor niet-DAEB-activiteiten.¹¹ Steunverlening voor dergelijke niet-DAEB activiteiten vallen niet onder voormeld besluit van de Europese Commissie. Steun die toegelaten instellingen hebben ontvangen voor de uitvoering van DAEB-activiteiten, mag daarom niet zonder meer via vermogensinbreng in verbonden ondernemingen leiden tot steun aan niet-DAEB activiteiten.

Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk dat en hoe wordt voorkomen dat steun die aan toegelaten instellingen is verleend ten behoeve van DAEB werkzaamheden, via vermogensverschaffing aan verbonden ondernemingen, wordt ingezet voor niet-DAEB-activiteiten. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of met de wettelijk voorgeschreven administratieve of juridische scheiding van DAEB-activiteiten

⁷ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 12, eerste lid, onderdeel d.

⁸ Artikel 45 van de Woningwet.

⁹ Artikel 47 van de Woningwet.

¹⁰ Besluit van de Europese Commissie inzake steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009-Nederland, Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.1 'Inbreng van vermogen in verbindingen toegelaten instellingen'.

en niet-DAEB-activiteiten van toegelaten instellingen,¹² is verzekerd dat ten behoeve van DAEB-werkzaamheden verstrekte steun niet wordt gebruikt voor niet-DAEB werkzaamheden.¹³

Duidelijkheid op dit punt is nodig omdat inzet van steun voor niet-DAEB-activiteiten niet valt onder goedkeuring van staatssteun door de Europese Commissie uit 2009. Indien blijkt dat het mogelijk is dat doorverstrekking aan een verbonden onderneming kan leiden tot aanwending van de middelen voor niet-DAEB-activiteiten, dan zal voor de voorgestelde regeling als steunmaatregel een vorm van goedkeuring moeten worden verkregen. Dat kan door melding bij de Europese Commissie of op een andere wijze (bijvoorbeeld onder toepassing van een groepsvrijstelling). Helder moet in ieder geval worden gemaakt of de steun inderdaad voor niet-DAEB-activiteiten kan worden aangewend. Als dat het geval is, moet duidelijk zijn welk traject moet worden gevolgd om schending van de staatssteunregels te voorkomen. De toelichting geeft daarvan nog onvoldoende rekenschap.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verhelderen en aan te vullen.

2. Verlenging tijdelijke differentiatie inkomensgrenzen

Het ontwerpbesluit voorziet in de verlenging tot 1 januari 2030 van de per 1 januari 2022 in werking getreden tijdelijke maatregel. Daarbij wordt de DAEB-inkomensgrens gedifferentieerd naar eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens.

Bij de invoering van deze tijdelijke maatregel is aangekondigd dat binnen drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding een evaluatie wordt uitgevoerd naar de noodzaak en relevantie van de maatregel door deze in de economische situatie van dat moment te plaatsen.¹⁴ Niet is gebleken dat deze evaluatie is uitgevoerd.

Volgens de toelichting is de noodzaak van differentiatie van inkomensgrenzen groter dan drie jaar geleden, omdat het woningtekort nog nijpender is geworden. Dit betekent dat bij het niet voortzetten van deze tijdelijke maatregel de meerpersoonshuishoudens met een inkomen van € 47.699 tot € 52.671 niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. In dit kader besteedt de toelichting slechts in algemene zin aandacht aan de ontwikkelingen op de woningmarkt in relatie tot meerpersoonshuishoudens met middeninkomens.¹⁵

De Afdeling merkt op dat in de afgelopen drie jaar nog niet duidelijk is geworden wat precies de effecten van deze maatregel zijn geweest op de meerpersoonshuishoudens met een middeninkomen en de (eventueel onbedoelde) effecten op andere groepen die zijn aangewezen op sociale huurwoningen. Ook is het nog niet duidelijk welke effecten deze maatregel heeft gehad op de woningmarkt.

¹² En de daarmee gepaard gaande gescheiden (administratie van) activa en passiva die zijn verbonden met enerzijds de DAEB-diensten en anderzijds werkzaamheden die daartoe niet behoren.

¹³ Artikel 49, eerste lid, en 50a, eerste lid, van de Woningwet.

¹⁴ *Stb.* 2021, 509.

¹⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.2 'Differentiatie inkomensgrens'.

De Afdeling wijst er daarom op dat het monitoren van de verlenging van deze maatregel extra belangrijk is. Ook de Aw wijst hierop.¹⁶ Bij de monitoring van deze maatregel moeten daarom in ieder geval de effecten op de beoogde doelgroep en andere groepen die zijn aangewezen op sociale huurwoningen, en de markteffecten, worden betrokken.

Ook merkt de Afdeling op dat de eventuele resultaten van monitoring en evaluatie van deze maatregel kunnen bijdragen aan de inzet van de regering om bij de Europese Commissie te pleiten voor meer ruimte in het staatssteunkader, zodat staatssteun ook toegestaan is voor het realiseren van middenhuurwoningen.¹⁷

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit te voorzien van een evaluatiebepaling.¹⁸ Verder adviseert zij in de toelichting op te nemen dat de tijdelijke differentiatie van inkomensgrenzen wordt gemonitord op de effecten op de meerpersoonshuishoudens met een middeninkomen, op andere doelgroepen van sociale huurwoningen, en op de markteffecten.

3. Beleidswaarde en marktwaarde

Toegelaten instellingen waarderen in de jaarrekening hun vastgoed tegen de actuele waarde.¹⁹ Die waardering vindt plaats tegen de modelmatige marktwaarde.²⁰ Daarnaast is in de toelichting bij de jaarrekening de beleidswaarde van het bezit van toegelaten instellingen opgenomen.

Het ontwerpbesluit voorziet in een wisseling van plaats van beide begrippen in de (toelichting van) de jaarrekening en regelt dat de waardering in de jaarrekening voortaan plaatsvindt tegen de beleidswaarde.²¹

Volgens de toelichting is als voorwaarde voor deze wijziging gesteld dat de verbetervoorstellen van beide waardebegrippen dusdanig ver uitgewerkt moeten zijn dat breed draagvlak bestaat voor het verantwoord kunnen uitvoeren van de wisseling van plaats in de jaarrekening.²² Indien daarvoor nog niet voldoende draagvlak bestaat binnen de sector wordt de inwerkingtreding uitgesteld met één jaar of zoveel langer als noodzakelijk wordt geacht.²³

De Afdeling merkt op dat in het belang van een ordentelijke en zorgvuldige procedure de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling niet ongewis kan worden gelaten.²⁴

¹⁶ Nota van toelichting, paragraaf 5. 'Uitvoering, toezicht en handhaving'.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29453, nr. 569. Zie ook Nota van toelichting, paragraaf 8 'Consultatie'.

¹⁸ Zie aanwijzing 5.58 Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁹ Artikel 35, tweede lid, van de Woningwet.

²⁰ Artikel 31, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

²¹ Artikel I, onderdeel F, voorgesteld artikel 31.

²² Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 29453, nr. 563.

²³ Nota van toelichting, paragraaf 3.3 'Beleidswaarde en marktwaarde'.

²⁴ Vgl. advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 februari 2023 over Nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels,

Dat is nu wel het geval, omdat uit de toelichting volgt dat de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling afhankelijk wordt gesteld van het draagvlak in de sector. Uit de reacties op de internetconsultatie kan worden opgemaakt dat binnen de sector nog geen breed draagvlak bestaat.²⁵ Daarmee is ongewis of en zo ja, wanneer het voorstel in werking zal treden. Dat zal immers niet gebeuren als het draagvlak er niet komt.

Gelet hierop adviseert de Afdeling dit onderdeel uit het ontwerpbesluit te schrappen en hiervoor een afzonderlijk ontwerpbesluit in te dienen nadat aan het vereiste van draagvlak in de sector is voldaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

(W11.22.00157), Website Raad van State, punt 1a. Zie uitgebreider M. Nap, 'Inwerkingtredingsbepalingen', *RegelMaat* 2023-2, p. 155-160.

²⁵ Zie Nota van toelichting, paragraaf 8 'Consultatie'.