

Kenmerk	W04.21.0201/I
Datum aanhangig	12 juli 2021
Datum vastgesteld	6 oktober 2021
Datum advies	6 oktober 2021
Datum publicatie	26 november 2021
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 47643

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2021, no.2021001402, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (evaluatie Herzieningswet toegelaten instellingen), met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014, de Woningwet, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet en om de mogelijkheden voor tijdelijke huurovereenkomsten te verruimen. (zie noot 1) Op basis van meerdere evaluaties is besloten meer mogelijkheden te geven voor lokaal maatwerk, ruimte te geven voor meer risicogericht toezicht en de administratieve lasten te beperken. (zie noot 2) Ook de wijzigingen in het onderliggende ontwerpbesluit zien hierop.

Dit leidt er onder andere toe dat de regels voor het vervreemden van vastgoed worden vereenvoudigd, de governance van toegelaten instellingen minder gedetailleerd wordt geregeld en lokale partijen meer ruimte krijgen het proces van prestatieafspraken zelf in te richten. Deze uitwerking van de wet in het ontwerpbesluit, dat vooral technische aanpassingen bevat en erop is gericht de administratieve lasten voor corporaties te verlichten, geeft als zodanig geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. (zie noot 3)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt evenwel opmerkingen over de verhouding van dit ontwerpbesluit tot de staatssteunregels. Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

### 1. Staatssteun

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen in het werkdomein van de toegelaten instellingen, die verband houden met taken die als dienst van algemeen economisch belang ('DAEB') aan hen zijn opgedragen. (zie noot 4) Zoals de Afdeling in haar advies bij voornoemde wetswijziging heeft opgemerkt, zijn de kenmerken van de DAEB-taken vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie, waarmee zij de financiering als

verenigbare staatssteun heeft goedgekeurd. (zie noot 5) Een wijziging van deze DAEB-taken kan ertoe leiden dat deze niet langer in overeenstemming zijn met (de voorwaarden van) het goedkeuringsbesluit, met als mogelijk gevolg dat de financiering van deze taken niet langer als verenigbare staatssteun is aan te merken. (zie noot 6)

In de toelichting wordt nagenoeg geen aandacht besteed aan de verhouding van de voorgestelde wijzigingen tot de staatssteunregels en voornoemd Commissiebesluit in het bijzonder. De Afdeling acht het evenwel aangewezen dat in de toelichting wordt uiteengezet in hoeverre de verschillende wijzigingen van het voorstel in overeenstemming zijn met het goedkeuringsbesluit. Dit acht de Afdeling in het bijzonder van belang voor wat betreft de voorgestelde wijzigingen van de regels over het toegestaan maatschappelijk onroerend goed, de dienstverlening aan huurders en het passend toewijzen. (zie noot 7)

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

## **2. Passend toewijzen; ouderen met vermogen en een laag inkomen**

Om de betaalbaarheid van het wonen voor de huishoudens met de laagste inkomens te bevorderen is per 1 januari 2016 het zogenoemd passend toewijzen opgenomen. Het ontwerpbesluit bevat een wijziging van de regels voor het passend toewijzen voor ouderen met voldoende vermogen en een laag inkomen, die een iets duurdere huurwoning in de DAEB-tak kunnen en willen betalen dan waarvoor zij op basis van hun inkomen in aanmerking komen.

Daartoe wordt een vermogensgrens opgenomen. (zie noot 8) Volgens het voorgestelde artikel 54a dient de grondslag sparen en beleggen, bedoeld in artikel 52, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 van het huishouden meer te bedragen dan het in artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag genoemde bedrag.

De Afdeling merkt op dat voorgestelde tekst van artikel 54a inhoudelijk onjuist is en niet in overeenstemming met de toelichting op het artikel. In de eerste plaats bevat de Wet inkomstenbelasting 2001 geen artikel 52. In de tweede plaats wordt de grondslag sparen en beleggen niet bepaald op het niveau van een "huishouden", maar op het niveau van de belastingplichtige en (eventueel) zijn fiscaal partner. (zie noot 9) In de derde plaats bevat artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag niet één, maar twee bedragen.

Bovendien sluit de tekst van artikel 54a aan bij het in artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag genoemde bedrag, terwijl volgens de toelichting voor de hoogte van de vermogensgrens is aangesloten bij de grens zoals die geldt voor de Wet op de zorgtoeslag. (zie noot 10) Die laatste grens sluit echter niet aan bij de grondslag sparen en beleggen. (zie noot 11) Uitgaande van de voorgestelde wettekst lijkt de vermogensgrens voor het passend toewijzen een stuk hoger te liggen dan de grens die geldt voor de zorgtoeslag. Dit lijkt in de toelichting niet onderkend te worden.

De Afdeling adviseert om de tekst en de toelichting van het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

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

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 12 november 2021**

### **1. Staatssteun**

De afbakening van de DAEB voor de Nederlandse sociale huursector is vastgelegd in het besluit van de Europese Commissie (hierna: EC) van 15 december 2009 betreffende bestaande steun voor woningcorporaties (hierna: EC-besluit van 2009). De Afdeling vraagt aandacht voor de verhouding van de voorgestelde wijzigingen tot de staatssteunregels en het EC-besluit van 2009. Dit acht de Afdeling in het bijzonder van belang voor wat betreft de voorgestelde wijzigingen van de regels over het toegestaan maatschappelijk onroerend goed (hierna ook: MOG), de dienstverlening aan huurders en het passend toewijzen.

Enkel de wijziging in het BTIV over het toegestaan maatschappelijk vastgoed raakt het EC-besluit van 2009. Het betreft echter een aanpassing waarmee het karakter als zodanig van maatschappelijk vastgoed of de doelstelling van de daarin uitgeoefende functie niet verandert. De regelgeving hieromtrent wordt vooral verduidelijkt. Deze verduidelijking betekent niet dat de voorwaarden waaraan MOG moet voldoen verdwijnen. Belangrijke voorwaarde is en blijft dat MOG een maatschappelijke functie heeft die op de wijk, buurt of buurtschap (waaronder ook een dorp of kern wordt verstaan) gericht is. Het vastgoed moet daarnaast staan in de wijken waar de toegelaten instelling bezit heeft. Wanneer het gaat om de uitbreiding van toegestane investeringen in MOG, is dit op grond van het EC-besluit van 2009 mogelijk, omdat punt 41, onder iii, van dat besluit niet spreekt van een uitputtende lijst ('a quasi exhaustive list'), hetgeen ruimte biedt voor verduidelijking of uitbreiding. Daarnaast geldt ook hier dat de voorwaarden waaraan MOG moet voldoen niet verdwijnen. De toegestane MOG blijft beperkt tot 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 van 2009, conform de punten 41, onderdeel iii tot en met 43.

De wijzigingen in het besluit aangaande dienstverlening aan huurders en het passend toewijzen met betrekking tot de DAEB-taak zijn gericht op het mogelijk maken van een goede uitvoering van die taak en veranderen die taak niet. Daarbij dient tevens opgemerkt te worden dat het passend toewijzen nationale regelgeving is die betaalbaarheid voor huurders waarborgt. Dit onderwerp is niet vastgelegd in het EC-besluit van 2009.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het bovenstaande verduidelijkt in de nota van toelichting.

### **2. Passend toewijzen; ouderen met vermogen en een laag inkomen**

Het besluit bevat een wijziging van de regels voor het passend toewijzen voor ouderen met voldoende vermogen en een laag inkomen, die een iets duurdere huurwoning in de DAEB-tak kunnen en willen betalen dan waarvoor zij op basis van hun inkomen in aanmerking komen. Daartoe wordt een vermogensgrens opgenomen. De Afdeling merkt daarover een viertal zaken op.

Ten eerste wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde tekst van artikel 54a inhoudelijk onjuist is en niet in overeenstemming met de toelichting op het artikel. In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat de grondslag sparen en beleggen niet is bepaald op het niveau van een "huishouden", maar op het niveau van de belastingplichtige en (eventueel) zijn fiscaal partner. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de artikeltekst aangepast en maakt deze nu een verwijzing naar artikel 5.3, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Op deze wijze

wordt een foutieve verwijzing gecorrigeerd en is duidelijk dat voor de hoogte van het vermogen is aangesloten bij de grens zoals die geldt op basis van artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag, dus de rendementsgrondslag waarbij de waarde van de bezittingen is verminderd met de waarde van de schulden. Dit is voorts verduidelijkt in de toelichting. In de derde plaats maakt de Afdeling de opmerking dat artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag niet één, maar twee bedragen bevat. Dit is correct en hier is ook getracht bij aan te sluiten. Voor de hoogte van het vermogen is aangesloten bij de grens zoals die geldt voor de Wet op de zorgtoeslag. Deze is € 118.479 (prijsspeil 2021) voor huishoudens zonder toeslagpartner en € 148.819 (prijsspeil 2021) voor huishoudens met een toeslagpartner. Dit is verduidelijkt in de artikeltekst door te spreken over "het van toepassing zijnde bedrag", hetgeen impliceert dat er niet sprake is van één bedrag.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de tekst van artikel 54a aansluit bij het in artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag genoemde bedrag, terwijl volgens de toelichting voor de vermogensgrens is aangesloten bij de grens zoals die geldt voor de Wet op de zorgtoeslag. De Afdeling merkt op dat de laatste grens niet aansluit bij de grondslag sparen en beleggen. Dat is ook correct. Met de wijziging als gevolg van het hierboven genoemde tweede punt van de Afdeling wordt verduidelijkt dat voor de hoogte van het vermogen is aangesloten bij het van toepassing zijnde grensbedrag zoals die geldt op basis van artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag. De Afdeling stelt dat, uitgaande van de voorgestelde wettekst, de vermogensgrens voor het passend toewijzen een stuk hoger lijkt te liggen dan de grens die geldt voor de zorgtoeslag en dat dit in de toelichting niet onderkend lijkt te worden. Dit wordt niet onderkend. Op basis van het wetsartikel geldt de grens van de zorgtoeslag. Door deze grens te gebruiken voor het passend toewijzen en niet uit te gaan van de vermogensgrens die geldt voor de huurtoeslag, wordt de bedoelde doelgroep afgebakend en wordt bovendien voorkomen dat het vermogen van deze huishoudens door de hogere huur snel onder de maximale vermogensgrens van de huurtoeslag raakt, waardoor zij alsnog een beroep moeten doen op huurtoeslag. Hier is ook aandacht aan besteed in de toelichting.

Verder is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen in het ontwerpbesluit en de toelichting aan te brengen:

- Als gevolg van een aangenomen amendement wordt in de Woningwet (artikel 42) niet meer de term 'volkshuisvestingsbeleid' gehanteerd, maar de term 'woonvisie'. De terminologie in het BTIV is hierop aangepast.
- Het vereiste van een verklaring omtrent het gedrag voor bestuurders en commissarissen van toegelaten instellingen (en nu ook voor die van de borgingsvoorziening) om de geschiktheid en betrouwbaarheid te toetsen is verplaatst van het niveau van een ministeriële regeling (artikel 6 RTIV) naar het niveau van het besluit (artikelen 18 en 19).
- De regels voor de werkzaamheden voor derden zijn versimpeld. Dit is conform de beschreven schets in de memorie van toelichting bij het bovenliggende wetsvoorstel, maar was abusievelijk niet doorgevoerd in de artikelteksten in het BTIV (artikelen 52d-52f).
- Artikel 52g van het BTIV, dat een marktverkenning bevat voor bepaalde werkzaamheden voor derden, wordt thans geschrapt. Dit was abusievelijk niet gebeurd, terwijl dit wel de bedoeling was in lijn met de tijdelijke opschorting van de markttoets voor niet-DAEB-activiteiten (artikel 44c van de Woningwet en onderliggende regelgeving).
- In de toelichting over het schuiven van bezit tussen de DAEB-tak en niet-DAEB-tak is verduidelijkt dat onverhuurde DAEB-woningen zonder goedkeuring van de Aw overgeheveld kunnen worden naar de niet-DAEB-tak zolang dat tegen minimaal de marktwaarde in onverhuurde staat gebeurt. Die verplichting geldt voor alle te liberaliseren woningen. Verder is toegelicht dat overhevelen in alle andere gevallen alleen is toegestaan als daarnaast wordt voldaan aan de waarborgen tegen kruissubsidiëring en oneigenlijk gebruik van staatssteun.-

Ten slotte is een aantal verbeteringen en verduidelijkingen van ondergeschikte aard aangebracht.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## **Voetnoten**

(1) Stb. 2021, 425.

(2) Kamerstukken II 2019/20, 35517, nr. 3, paragraaf 1.

(3) Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 mei 2020, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie herziene Woningwet, Kamerstukken II 2019/20, 35517, nr. 4.

(4) Zie in het bijzonder de mogelijkheid investeringen te verrichten in maatschappelijk vastgoed (als omschreven in paragraaf 3.4.1 van de nota van toelichting), diensten te verlenen aan bewoners (als omschreven in paragraaf 3.4.5 van de nota van toelichting) en de mogelijkheid om bij het passend toewijzen van woningen maatwerk toe te passen (als omschreven in paragraaf 3.4.8 van de nota van toelichting).

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

(6) 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.

(7) Zie voor een beschrijving daarvan de nota van toelichting, resp. paragrafen 3.4.1 ("Maatschappelijk onroerend goed (MOG)", 3.4.5 ("Diensten aan bewoners") en 3.4.8 ("Passend toewijzen").

(8) In het in artikel I, onderdeel PP, van het ontwerpbesluit voorgestelde artikel 54a.

(9) De grondslag sparen en beleggen is volgens de tweede zin van artikel 5.2, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 gelijk aan de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar voor zover die rendementsgrondslag meer bedraagt dan het heffingvrije vermogen van € 50.000 (artikel 5.5 Wet IB 2001). De rendementsgrondslag is de waarde van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden (artikel 5.3, eerste lid, Wet IB 2001). Groene beleggingen behoren niet tot die bezittingen (artikel 5.13 Wet IB 2001).

(10) Toelichting, paragraaf 3.4.8 Passend toewijzen, vierde tekstblok.

(11) Volgens artikel 2a van de Wet op de zorgtoeslag zijn de daarin genoemde bedragen gebaseerd op de rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.3 van de Wet IB 2001, maar dan zonder rekening te houden met de vrijstelling voor groene beleggingen van artikel 5.13 Wet IB 2001.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting](#)