Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 065 **Wijziging van de Woningwet en de Wet op het overleg huurders verhuurder in verband met het kunnen toelaten van instellingen tot het stelsel van woningcorporaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Woningwet BES)**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 april 2026 en het nader rapport d.d. 9 november 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 oktober 2026, nr. 2026000477, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 april 2026, nr. W04.26.00051/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2026, no.2026000477, 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 voorstel van wet houdende wijziging van de Woningwet en de Wet op het overleg huurders verhuurder in verband met het kunnen toelaten van instellingen tot het stelsel van woningcorporaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Woningwet BES), met memorie van toelichting.

Samenvatting
Bonaire, Sint Eustatius en Saba (samen Caribisch Nederland) kampen met een groot tekort aan sociale huisvesting. Eén van de oorzaken hiervan is het gebrek aan gunstige leningen voor de woningstichtingen die moeten voorzien in sociale huisvesting. Met dit wetsvoorstel wil de regering hier wat aan doen.

Het wetsvoorstel biedt het juridische kader waarbinnen de woningstichtingen in Caribisch Nederland kunnen worden toegelaten tot het stelsel van woningcorporaties in Europees Nederland. Nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden, kunnen, de woningstichtingen een aanvraag doen om toegelaten te worden tot dit stelsel. Vervolgens kunnen zij verzoeken om deel te nemen in het Waarborgfonds Sociale

Woningbouw, zodat zij kunnen lenen tegen gunstigere aflossingsvoorwaarden en een lagere rente dan nu het geval is.

Gegeven de armoedeproblematiek en de krapte in de sociale huursector in Caribisch Nederland onderkent de Afdeling advisering van de Raad van State de noodzaak om daar meer te investeren in sociale huurwoningen. Gelet op de complexiteit van integratie van de woningstichtingen in het stelsel van de Woningwet, betwijfelt de Afdeling echter of dit wetsvoorstel daar een doelmatig antwoord op is.

Haalbaarheid
Met dit wetsvoorstel wil de regering de woningstichtingen in Caribisch Nederland inpassen in een fijnmazig stelsel dat specifiek is geënt op de Europees-Nederlandse situatie. Gezien hun kleinschaligheid en beperkte administratieve capciteit, lijkt toetreding van in ieder geval de woningstichtingen op Saba en Sint Eustatius echter geen haalbare kaart, ook niet op lange termijn. Voor de woningstichting op Bonaire zou toetreding wellicht wel mogelijk zijn, maar ook dan zal dit veel voeten in de aarde hebben.

Alternatieven
Per saldo zal het wetsvoorstel dus hooguit relevant zijn voor de woningstichting op Bonaire. Dit roept de vraag op of voor een enkel geval een gedetailleerd regelcomplex in het leven moet worden geroepen. De toelichting gaat bovendien onvoldoende in op alternatieve instrumenten. In het bijzonder rijst de vraag of niet kan worden volstaan met een directe garantieregeling door de Nederlandse Staat. Een dergelijke regeling zou wellicht voor alle drie de eilanden op relatief korte termijn uitvoerbaar zijn en rechtdoen aan de Urgente situatie op de eilanden.

De Afdeling adviseert om dragend te motiveren waarom het wetsvoorstel noodzakelijk, effectief en doelmatig is. Indien deze motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling af te zien van het wetsvoorstel én op andere wijze te voorzien in de behoefte aan leningen tegen gunstige voorwaarden.

Leesbaarheid
Mocht de regering niettemin vasthouden aan het wetsvoorstel, dan adviseert de Afdeling om de leesbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren. Allereerst zou de summiere artikelsgewijze toelichting moeten worden uitgebreid. Voorts is het van belang dat betrokkenen op passende wijze worden geïnformeerd over wat deze wet voor hen betekent.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1 . Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergrond[1]
Bonaire, Sint Eustatius en Saba kampen met een groot tekort aan sociale huurwoningen. Ongeveer een derde van de bevolking leeft in armoede en voor hen is huisvesting nauwelijks betaalbaar. Daarnaast is de bevolking sterk gegroeid, in het bijzonder op Bonaire, en zal deze oók de komende jaren doorgroeien.[2]*2 Er is daarom veel vraag naar*

---

[1] *Toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding en probleembeschrijving.*

[2] *Zie uitgebreider de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050, Gerichte groei, juli 2024. Volgens de commissie wordt de bevolkingsgroei vooral veroorzaakt door migratie uit Midden- en Zuid-Amerika. Europees Nederland is daarna het belangrijkste herkomstland.*

woonruimte in het algemeen en naar sociale huurwoningen in het bijzonder, terwijl het aanbod in het sociale segment zeer beperkt is.

De bouw en het beheer van sociale huurwoningen wordt in Caribisch Nederland verzorgd door woningstichtingen, waarvan er op elk van de eilanden één actief is. Op Saba en Sint Eustatius hebben de woningstichtingen respectievelijk ongeveer 70 en 100 huurwoningen in beheer.[3] De Fundashon Cas Bonairiano (hierna: FCB) op Bonaire beheert ruim 600 sociale huurwoningen en dit aantal loopt naar verwachting op tot meer dan 800 eind 2026. Deze woningstichtingen zijn 1 genoodzaakt om te lenen tegen onaantrekkelijke voorwaarden (waaronder hoge rentes) op de Caribische kapitaalmarkt. Het is mede om deze reden voor hen financieel moeilijk haalbaar om sociale huurwoningen te bouwen.[4]

In Europees Nederland bestaat een stelsel van woningcorporaties ('toegelaten instellingen') die samen het merendeel van de sociale huursector vormen. Deze woningcorporaties kunnen deelnemen aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: WSW) als zij voldoen aan bepaalde financiële ratio's en grenswaarden. Door deze borgstelling kunnen zij tegen gunstigere condities geld lenen. De Woningwet en de onderliggende regelgeving die hiervoor het juridische kader vormen, gelden niet in Caribisch Nederland.

b. Wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wil de regering ervoor zorgen dat de woningstichtingen in Caribisch Nederland kunnen toetreden tot het stelsel van woningcorporaties en tot de borgingsvoorziening van het WSW. Dit laatste is cruciaal om kredietverstrekkers meer zekerheid te bieden, zodat tegen gunstigere voorwaarden kan worden geleend. Met deze leningen kunnen de woningstichtingen investeren in nieuwbouw en het aanbod van sociale huurwoningen vergroten.

Het wetsvoorstel bevat de condities waaronder woningstichtingen in Caribisch Nederland kunnen toetreden tot het stelsel, de werkzaamheden die zij mogen ontplooien en het toezicht door de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw). De Woningwet BES heeft niet automatisch tot gevolg dat woningstichtingen in Caribisch Nederland als 'toegelaten instelling' toetreden tot het stelsel.[5] Hiervoor moeten woningstichtingen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een aanvraag indienen die wordt getoetst door de Aw aan de vereisten uit de Woningwet BES en het gezamenlijke beoordelingskader van de Aw en het WSW.

De regering plaatst het wetsvoorstel in de sleutel van 'comply or explain'. Op basis van dit principe moet bij nieuwe wetgeving voor Europees Nederland worden beoordeeld of die ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland of dat er goede en uitlegbare redenen zijn om dat niet te doen.[6] Het doel is het bereiken van een voorzieningenniveau in Caribisch Nederland dat gelijkwaardig is aan dat in Europees Nederland.[7] Daaraan gaat uiteraard de vraag vooraf of wetgeving het juiste antwoord is op de specifieke problematiek in Caribisch Nederland.

2. Doelmatigheid van het wetsvoorstel

---

[3] *Op Saba de Own Your Own Home Foundation (OYOHF) en op Sint Eustatius de Statia Housing Foundation (SHF).*
[4] *Toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding en probleembeschrijving.*
[5] *Toelichting, paragraaf 1.2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid.*
[6] *Toelichting, paragraaf 2 Inhoud van het voorstel.*
[7] *Advies van de Afdeling advisering inzake de 12" wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, 8 november 2023, W16.23.00190/I1.*

Om het Europees Nederlandse stelsel van de Woningwet voor de situatie in Caribisch Nederland passend te maken, wijkt het wettelijke kader voor Caribische woningstichtingen op onderdelen af van dat voor Europees-Nederlandse corporaties. Dat neemt echter niet weg dat deze woningstichtingen ingepast moeten worden in een fijnmazig stelsel dat specifiek is geënt o-p de Europees-Nederlandse situatie.

De Afdeling merkt op dat het zeer de vraag is of die weg het meest doelmatig is om te voorzien in de behoefte aan leningen tegen gunstigere voorwaarden en op die manier meer te investeren in sociale huurwoningen in Caribisch Nederland. Daar gaat de Afdeling in het vervolg van dit advies nader op in.

a. Complexiteit Europees-Nederlandse stelsel
De Woningwet en de onderliggende regelgeving vormen een complex stelsel waarbinnen Europees-Nederlandse woningcorporaties opereren. Een belangrijke oorzaak van deze complexiteit is de invloed van EU-regelgeving rondom staatssteun en zogeheten 'diensten van algemeen economisch belang' (daeb).[8] Doordat de overheid - rijk en gemeenten - in laatste instantie garant staat in het borgstelsel, is sprake van staatssteun die op grond van het EU-recht alleen gerechtvaardigd is als deze wordt aangewend voor de volkshuisvesting als daeb. Voor overige activiteiten mag deze steun niet worden gebruikt. Het resultaat daarvan is een sterk gereguleerd stelsel met tal van implicaties voor het beleid, de bedrijfsvoering, te ontplooien activiteiten, administratie, controle en verantwoording en de toewijzing van huurwoningen aan de doelgroep.
Dit regelcomplex wordt grotendeels ook van toepassing in Caribisch Nederland. Zo moeten de woningstichtingen na toelating een gescheiden administratie bijhouden van baten en lasten tussen 'diensten van volkshuisvestelijk belang' en overige werkzaamheden,[9] waarbij overheveling van middelen van de sociale tak naar de niet-sociale tak wordt voorkomen. In dit kader moeten zij ervoor zorgen dat beide takken financieel levensvatbaar en financierbaar blijven volgens de criteria uit het beoordelingskader van de Aw en het WSW.[10]

Daarbij moet worden bedacht dat niet zal worden volstaan met dit wetsvoorstel. Diverse wettelijke bepalingen zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving en in kaders en protocollen van de toezichthouder en het waarborgfonds.[11]Er zullen dus meer gedetailleerde regels gaan gelden voor onder meer de organisatiestructuur, administratie, controle en, verantwoording, risicobeheersing en integriteitsbeleid.

Daarnaast is de inbreng van huurdersorganisaties op het beleid van woningcorporaties een belangrijk kwaliteitsaspect in de Woningwet. In de consultatieronde is gewezen op de geringe participatie van huurders in Caribisch Nederland. De oorzaken hiervan worden met dit wetsvoorstel niet aangepakt.

Hoewel de bepalingen over huurdersparticipatie en huurderorganisaties pas later van

---

[8] *Toelichting, paragraaf 2 Inhoud van het voorstel, onder 'Comply or explain'. Een andere oorzaak is de aanscherping van de regels in de Woningwet 2015 naar aanleiding van misstanden bij corporaties (onder andere 'Vestia).*
[9] V*oor woningstichtingen in Caribisch Nederland geldt dit niet voor het vermogen, zie voorgesteld artikel 106, eerste lid.*
[10] *Toelichting, paragraaf 2.2.4 De jaarrekening; het jaarverslag en het vólkshuisvestingsverslag.*
[11] *Een ontwerp voor het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting voor de BES (Btiv-Bes) is in voorbereiding. Ook worden regels nader uitgewerkt in een ministeriële regeling (Rtiv-Bes). Verder zullen voorschriften gelden op grond van onder meer een gezamenlijk beoordelingskader van de Aw en het WSW (plus hun eigen toetsingskaders), een accountantsprotocol en een toetsingskader voor de integriteit en geschiktheid. van bestuurders en intern toezichthouders.*

toepassing worden voor Caribisch Nederland, zal het te zijner tijd nog steeds een uitdaging zijn om aan de eisen van de Woningwet BES te voldoen.[12]

De doelstelling van het wetsvoorstel reikt nadrukkelijk verder dan het mogelijk maken van financiële borging. Het wetsvoorstel beoogt een duurzaam wettelijk kader te creëren voor de inrichting en versterking van de volkshuisvesting in Caribisch Nederland. In lijn met het advies van de Afdeling is de onderbouwing voor het wetsvoorstel in de memorie aangevuld. Naast het creëren van een mogelijkheid voor toegang tot geborgde financiering, is het wetsvoorstel essentieel voor de versterking van de governance van woningstichtingen die toetreden tot het stelsel van toegelaten instellingen. Ook zorgt het wetsvoorstel ervoor dat wordt voorzien in intern en extern toezicht op woningstichtingen die toetreden tot het stelsel, en biedt het wetsvoorstel een fundament voor (verdere) professionalisering van de lokale driehoek van Openbaar Lichaam, toegelaten instelling en – op termijn – de huurdersorganisatie en de samenwerking tussen die partijen.

Het wetsvoorstel voorziet daarom in een integraal stelsel waarin financieel toezicht, governance en risicobeheersing met elkaar zijn verbonden. Dit sluit aan bij de wens van de lokale partijen om te beschikken over een duurzaam en professioneel kader voor de sociale huursector. Door toetreding tot het bestaande stelsel van TI’s worden de woningstichtingen ondersteund door het toezicht van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Daarmee ontstaat een stabiele basis die bijdraagt aan de verdere professionalisering van de sector en de lokale driehoek de eilanden. Daarnaast biedt het wetsvoorstel een juridisch kader voor de lokale samenwerking tussen woonstichting, openbaar lichaam en op termijn huurdersvertegenwoordiging.

Daarnaast wordt er met het wetsvoorstel ook invulling geven aan het uitgangspunt van een gelijkwaardige positie van Caribisch Nederland in Nederland, doordat het wetsvoorstel voorziet in een gelijkwaardig corporatiestelsel. Binnen het WSW dragen toegelaten instellingen gezamenlijk de risico's van de borging, waardoor sprake is van onderlinge solidariteit binnen de corporatiesector. Toetreding van Caribische woningstichtingen tot dit stelsel betekent dat zij niet afhankelijk blijven van afzonderlijke rijksmaatregelen, maar op gelijke voet kunnen deelnemen aan hetzelfde financieringsstelsel als woningcorporaties in Europees Nederland.

Als reactie op het advies is de memorie van toelichting aangevuld met een uitgebreide omschrijving van de doelstelling van de Woningwet BES. Hierbij wordt benadrukt dat de doelstelling van de Woningwet BES het puur financiële aspect van borging overstijgt. Hierbij worden 5 punten genoemd: (1) integraal onafhankelijk toezicht (2) professionalisering van het volkshuisvestelijk beleid en de woonstichtingen, (3) autonomie van de lokale driehoek, (4) duurzaamheid gelijkwaardigheid en stabiliteit en (5) noodzakelijkheid van het juridisch kader. De aanvulling is te vinden onder paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting (‘Doel’).

b. Haalbaarheid voor Caribisch Nederland

Saba en Sint Eustatius
De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel pas doeltreffend en doelmatig is als de woningstichtingen in Caribisch Nederland ook daadwerkelijk toetreden tot het stelsel.[13] *De regering heeft weliswaar "de situatie en schaalgrootte op Sint Eustatius en*

---

[12] *Het streven is voorgesteld artikel 2.4 per 1 januari 2030 in werking te laten treden. Zie ook de toelichting, paragraaf 2.3.1 Relatie met de Openbare lichamen.*
[13] *Toelichting, paragraaf 1.2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid.*

Saba in ogenschouw genomen, zodat de juridische kaders ook werkbaar zijn voor mogelijke toekomstige toelating van de woningstichtingen op die eilanden".[14] Voor de woningstichtingen op Saba en Sint Eustatius is dit echter geen realistische verwachting. Vanuit Saba is al aangegeven dat toepassing van dit wetsvoorstel niet proportioneel wordt geacht gezien de schaalgrootte van de sociale huursector op het eiland.[15] Uit de toelichting blijkt ook dat de regering "geen concrete aanwijzingen" heeft dat de woningstichtingen op deze eilanden een aanvraag tot toetreding zullen doen.[16]

Gegeven de zeer kleine schaal en de beperkte administratieve capaciteit van de woningstichtingen op Saba en Sint Eustatius, heeft de Afdeling grote twijfel bij de haalbaarheid, ook op lange termijn, van toetreding van deze woningstichtingen tot het Europees-Nederlandse corporatiestelsel.

Bonaire
Op Bonaire is de situatie anders. De lokale woningstichting FCB heeft kenbaar gemaakt tot het stelsel van de Woningwet te willen toetreden, omdat zij behoefte heeft aan leningen tegen betere voorwaarden. Dit is dan ook een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel.[17] Ook kan volgens de toelichting toetreding tot het Europees-Nederlandse stelsel vanwege het gereguleerde kader en het toezicht daarop bijdragen aan de verdere professionalisering van de woningstichtingen.[18] Gezien de complexiteit van het stelsel (zie punt a) en de beperkte absorptiecapaciteit van de woningstichting en de lokale overheid zal toepassing van het wetsvoorstel ook op Bonaire nog veel voeten in de aarde hebben.[19]
Daarmee zal het wetsvoorstel per saldo dus alleen relevant kunnen zijn voor Bonaire, waar bovendien maar één woningstichting actief is. Dat roept de vraag op of voor een individueel geval algemeen geldende wetgeving moet worden opgesteld. De Afdeling merkt op dat dit zich niet goed verhoudt met het uitgangspunt van wetgevingsbeleid dat wetgeving een evenredige reactie vormt op een maatschappelijk probleem en dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn.[20]

Inmiddels hebben de Aw en het WSW de uitgangspositie van Fundashon Cas Bonairiano (FCB) beoordeeld. Deze nulmeting is in lijn met de beoordeling voor toelating in Europees Nederland en betreft onder andere een beoordeling van de financiële draagkracht en de governance van de woonstichtingen. Uit de in april 2026 uitgevoerde nulmeting door de Aw blijkt dat FCB beschikt over de noodzakelijke bestuurlijke, financiële en administratieve basis om toe te kunnen treden als toegelaten instelling. Deze beoordeling heeft recent plaatsgevonden en ik neem deze mee in mijn afweging om de haalbaarheid van het wetsvoorstel dan ook anders te wegen dan de Afdeling haar beoordeling heeft gedaan.

Het wetsvoorstel ziet niet uitsluitend op de huidige situatie op Bonaire. Ook de Statia Housing Foundation heeft de ambitie uitgesproken om op termijn een aanvraag tot toelating als TI in te dienen.

Voor de woningstichting op Saba geldt dat een dergelijke ambitie op dit moment niet

---

[14] *Toelichting, paragraaf 1. 1 Aanleiding en probléémbeschrijving.*
[15] *Toelichting, paragraaf 8.5 Reactie van het openbaar lichaam Saba. De openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius hebben niet schriftelijk gereageerd.*
[16] *Toelichting, paragraaf 4.2 Gevolgen voor burgers, professionals en decentrale Overheden.*
[17] *Toelichting, paragraaf 1. 1 Aanleiding en probleembeschrijving.*
[18] *Toelichting, paragraaf 1 Inleiding.*
[19] *In de consultatie noemt de FCB het wetsvoorstel 'nodeloos gecompliceerd en omvangrijk' doordat de Europees-Nederlandse wetgeving als uitgangspunt is genomen.*
[20] *Vergelijk aanwijzing 2.2 ('noodzaak van regelgeving') van de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

leeft. Niettemin biedt het wetsvoorstel ook daar een bruikbaar kader voor verdere professionalisering van de sociale huursector, bijvoorbeeld bij het opstellen van een woonvisie en overleg met de woonstichting. Zo heeft het wetsvoorstel voor heel Caribisch Nederland een meerwaarde.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 1.2.2 (‘Haalbaarheid’) waarbij per eiland de huidige status met betrekking tot de haalbaarheid van het wetsvoorstel wordt omschreven.

c. Alternatieven voor wetgeving

Het voorgaande klemt temeer nu alternatieven voor wetgeving denkbaar zijn. Meer praktische oplossingen - die op korte termijn inzetbaar zijn - worden in de toelichting slechts kort genoemd en terzijde geschoven. In het bijzonder kan worden overwogen dat de Staat borg staat voor leningen van de woningstichtingen. Op deze wijze zou voorzien worden in de behoefte aan leningen tegen gunstigere voorwaarden.

De regering acht een nieuwe garantieregeling echter alleen gerechtvaardigd bij het ontbreken van een geschikt alternatief, waarbij het bestaande WSW-stelsel als zodanig wordt gezien.[21] Toetreding tot dit stelsel is, zoals hiervoor uiteengezet, echter voor in ieder geval twee van de drie woningstichtingen geen haalbare kaart en kent hoe dan ook de nodige complicaties.

Andersom kan ook worden gesteld dat er reeds een werkend systeem van rijksgarantiestellingen is waar in beginsel bij kan worden aangesloten.[22] Directe garantstelling zonder wetgevinlg verschilt per saldo niet principieel van de nu voorgestelde 'achtervang', waarbij de Nederlandse Staat in laatste instantie ook voor 100% garant staat, net als met een directe garantstelling het geval zou zijn.[23]

In dit verband is van belang dat de EU-staatssteunregels niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland. Waar het Unierecht in Europees Nederland tot een strikt regime heeft geleid kan de keuze van de regering om dit regime in essentie ook in Caribisch Nederland toe te passen niet alleen complicerend (zie punt a) maar ook belemmerend werken. Zo is het voor de woningstichtingen wellicht rendabeler om 'gemengde' woningbouwprojecten op te zetten met zowel sociale huur als commercieel vastgoed (bijv. koopwoningen) om de per definitie onrendabele bouw van sociale huur te financieren. Dergelijke kruisfinanciering is onder de Woningwet BES in beginsel verboden, omdat het volkshuisvestelijke belang voorop moet staan.[24]

De Afdeling merkt op dat het terzijde schuiven van deze meer praktische en snel toepasbare instrumenten niet past bij de urgente situatie op de eilanden.[25] Zij voegt

---

[21] *Zie ook het advies om in (onder meer) Caribisch Nederland als uitgangspunt te nemen dat als ongewenste verschillen optreden of onvoldoende met de specifieke regionale omstandigheden rekening wordt gehouden, bestaand ·beleid' en/of de desbetreffende investeringslogica aan te passen, in: Rapport van de Studiegroep lnterbestuurlijke Verhoudingen, Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, november 2025, p. 14.*

[22] *Zie bijvoorbeeld de Garantie Ondernemingsfinanciering: https://www.rvo.nl/subsidies-fiflancierihg/go.*

[23] *Toelichting, paragraaf 2.5.2 Oe borgingsvoorziening. Ter vergelijking: in Europees Nederland staan ook gemeenten voor 50% garant. Voor de openbare lichamen wordt een dergelijke regeling financieel en juridisch niet haalbaar geacht.*

[24] *Artikel 19 van de Woningwet bepaalt dat een instelling alleen wordt toegelaten als deze uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting en financiële middelen uitsluitend inzet in het belang van de volkshuisvesting. Dit biedt beperkte ruimte voor investeringen in maatschappelijk vastgoed (zoals een buurthuis) of kleinschalig commercieel vastgoed. Zie ook de toelichting, paragraaf 2.2.4 en 2.3.2.*

[25] *Zie in het bijzonder de rapporten van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland uit 2023 en van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050*

daaraan toe dat ook bij een directe garantstelling voorwaarden kunnen worden gesteld aan de besteding en de verantwoording, dan wel kan worden aangesloten bij eerder gemaakte afspraken.[26] Directe garantstelling zou in beginsel ook laagdrempeliger zijn voor de woningstichtingen op Saba en Sint Eustatius.
Voorts kan worden overwogen om per eiland een andere aanpak te kiezen en dus te differentiëren naar wat passend is naar gelang de aard van de problematiek per eiland en de lokale behoeften en mogelijkheden.[27]

De Afdeling noemt een Rijksgarantstelling als mogelijk alternatief. Een dergelijke garantstelling zou echter uitsluitend voorzien in een financieringsinstrument en niet in de andere noodzakelijke randvoorwaarden voor een duurzaam functionerende sociale huursector in Caribisch Nederland. Naar aanleiding van het advies zijn opnieuw met het Ministerie van Financiën ambtelijk de verschillende financieringsopties besproken. Een rijksgarantie is in beginsel een tijdelijk en financieel instrument en geen structurele oplossing voor de institutionele inbedding van de financiering. Een garantstelling door het Rijk zou neerkomen op het ontwikkelen en implementeren van een nieuw financieel instrument, terwijl er reeds een goed functionerend, bewezen en breed geaccepteerd financieringsstelsel bestaat dat specifiek is ingericht voor de financiering van sociale woningbouw: het WSW-borgingsstelsel. Het WSW biedt toegelaten instellingen al decennialang toegang tot langlopende financiering tegen gunstige voorwaarden. Dankzij de borging kunnen leningen worden verstrekt met looptijden tot vijftig jaar, hetgeen goed aansluit bij de lange exploitatieduur van sociale huurwoningen. Dit stelsel heeft zijn effectiviteit bewezen en vormt een integraal onderdeel van de financieringsstructuur van de Nederlandse volkshuisvesting. Een alternatieve garantieregeling zal naar verwachting niet dezelfde financieringsvoorwaarden en hetzelfde vertrouwen bij kapitaalverstrekkers kunnen realiseren als het bestaande WSW-stelsel.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de EU-staatssteunregels niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland, en dat het onverkort toepassen van het daarop gebaseerde Europees-Nederlandse scheidingsregime daardoor onnodig belemmerend zou kunnen werken, onder meer voor kruisfinanciering via gemengde woningbouwprojecten. Deze constatering over de status van de staatssteunregels is feitelijk juist, maar leidt niet tot de conclusie dat de scheiding tussen diensten van volkshuisvestelijk belang en overige werkzaamheden om die reden zou moeten vervallen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3.4 van de memorie van toelichting, is deze scheiding in Europees Nederland weliswaar ingegeven door de Europese staatssteunregels, maar berust de keuze om deze ook voor Caribisch Nederland aan te houden op zelfstandige overwegingen die los staan van het EU-recht. Ten eerste is een vorm van scheiding nodig om de Aw in staat te stellen de financiële positie en risico's van de sociale en de niet-sociale tak afzonderlijk te beoordelen. Ten tweede moet worden voorkomen dat middelen van de sociale tak naar de niet-sociale tak worden overgeheveld, zodat de kerntaak van de toegelaten instelling geborgd blijft. Ten derde is scheiding nodig om de omvang van niet-sociale activiteiten te kunnen monitoren, zodat deze niet voor een onevenredig risico voor de sociale tak zorgen. Ten vierde is geborgde financiering op grond van artikel 47 van de Woningwet gekoppeld aan de borgbare doelen, die zijn afgeleid van de diensten van volkshuisvestelijk belang; deze koppeling beschermt het risicoprofiel van het WSW-

---

uit 2024. Uit deze rapporten blijkt ook dat de sociaaleconomische en demografische problematiek verschilt tussen de eilanden.

[26] *De bouwopgaven zijn vastgelegd in de Woondeal Bonaire, de Letter of Intent Social Housing Sint Eustatius en de Letter of Intent Social Housing Saba, zie de toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding en probleemstelling.*

[27] *Zie over differentiatie van wetgeving binnen Caribisch Nederland de voorlichting van de Afdeling advisering uit 2019 over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK, W.04.18.0286/I/Vo, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20; 35300-IV, nr. 11.*

borgingsstelsel en daarmee de gunstige financieringsvoorwaarden die met dit wetsvoorstel worden beoogd. Deze overwegingen gelden onverkort in Caribisch Nederland, ook zonder dat de EU-staatssteunregels van toepassing zijn.

Tegen deze achtergrond biedt de door de Afdeling genoemde mogelijkheid van kruisfinanciering via gemengde woningbouwprojecten, met sociale huur naast commercieel vastgoed zoals koopwoningen, geen aanleiding om van het wetsvoorstel af te zien. De constatering dat een dergelijke vorm van kruisfinanciering in beginsel is uitgesloten onder de Woningwet BES, behoeft bovendien nuancering. Artikel 19 van de Woningwet, waarnaar de Afdeling in dit verband verwijst, vereist dat een toegelaten instelling uitsluitend werkzaam is op het gebied van de volkshuisvesting en haar financiële middelen uitsluitend inzet in het belang van de volkshuisvesting. Het bouwen en vervreemden van koopwoningen valt, mits de opbrengsten ten goede komen aan de volkshuisvesting, binnen deze kaders en is uitdrukkelijk mogelijk gemaakt in artikel 45, tweede lid, onderdeel a, van de Woningwet. Naar aanleiding van de consultatiereactie van FCB is dit nader toegelicht in paragraaf 8.6 van de memorie van toelichting: de opbrengsten uit de verkoop van koopwoningen kunnen worden ingezet voor het financieren van de onrendabele top van sociale huurwoningen, vergelijkbaar met de bestaande praktijk bij een beperkt aantal corporaties in Europees Nederland. Wat niet is toegestaan, is het aanwenden van geborgde financiering voor diensten die niet van volkshuisvestelijk belang zijn zoals koopwoningen: geborgde financiering is, zoals hiervoor toegelicht, uitsluitend beschikbaar voor activiteiten die vallen onder de diensten van volkshuisvestelijk belang. Voor de niet-diensten van volkshuisvestelijk belang-component moet de toegelaten instelling andere financieringsbronnen aanwenden, zoals commerciële leningen of eigen middelen. Kruisfinanciering via gemengde projecten biedt in die zin dan ook geen alternatief voor het onderhavige wetsvoorstel: de toegang tot geborgde financiering voor de onrendabele top van de sociale huurwoningen zelf, en daarmee de behoefte aan een juridisch kader voor toelating als toegelaten instelling, blijft onverkort noodzakelijk.

Naast de Rijksgarantstelling en kruisfinanciering via gemengde projecten is ook een rentesubsidie verkend als mogelijk alternatief instrument. Bij een rentesubsidie vergoedt het Rijk het verschil tussen de marktrente waartegen een woningstichting financiering aantrekt en een lagere referentierente, bijvoorbeeld een rente die vergelijkbaar is met die van een door het WSW geborgde lening in dollars. De financieringsstructuur blijft hierbij ongewijzigd: de woningstichting trekt de lening op eigen naam aan op de lokale kapitaalmarkt, terwijl het Rijk een deel van de rentelasten compenseert.
Het belangrijkste voordeel van een rentesubsidie is dat deze direct leidt tot lagere financieringslasten voor de woningstichting, met een effect dat vergelijkbaar is met borgstelling, zonder dat daarvoor een omvangrijk wetgevingstraject noodzakelijk is. Daar staat tegenover dat een rentesubsidie gedurende de volledige looptijd van de gesubsidieerde leningen structurele budgettaire middelen vereist. Daarnaast ontstaat een langdurige financiële afhankelijkheidsrelatie tussen het Rijk en de woningstichtingen, hetgeen niet aansluit bij het uitgangspunt van verzelfstandiging. Bovendien blijven woningstichtingen aangewezen op het aantrekken van financiering op eigen kredietwaardigheid en onder de voorwaarden van de lokale kapitaalmarkt. Ten slotte zijn de budgettaire lasten van een rentesubsidie afhankelijk van de ontwikkeling van de marktrente, waardoor onzekerheid bestaat over de uiteindelijke begrotingsuitgaven.

Ten slotte is onderzocht of woningstichtingen in Caribisch Nederland als TI zouden kunnen worden toegelaten zonder dat zij aan alle waarborgen voldoen, met de mogelijkheid om gedurende een overgangstermijn alsnog aan de voorwaarden van de

Woningwet BES te voldoen. Deze variant is niet haalbaar, omdat de TI-status randvoorwaardelijk is voor deelname aan de borgingsvoorziening van het WSW. Zonder volledige toelating is er dan ook geen toegang tot geborgde financiering, terwijl dat de kern van de opgave is. Het WSW-borgingsstelsel steunt bovendien op onderlinge solidariteit tussen deelnemers, de zogenoemde voorvang, waarbij deelnemende corporaties vóór het Rijk en de gemeenten garant staan voor verliezen. Dit stelsel vereist zekerheid vooraf dat een toe te laten instelling voldoet aan de eisen van financiële continuïteit, professionaliteit en goed bestuur. Toelating zonder deze waarborgen zou deelnemers en achtervangers laten meebetalen aan het risico van een instelling waarvan nog niet is vastgesteld dat zij aan deze eisen voldoet, wat op gespannen voet staat met de solidariteitsbasis van het stelsel. Daarbij kent de Woningwet geen tussenvorm van voorwaardelijke of gedeeltelijke toelating. Het creëren van een dergelijke tussenvorm zou een eigen wettelijke grondslag en eigen waarborgen vergen, en zou dus niet leiden tot een lichtere aanpak dan nu wordt voorgesteld. Tenslotte blijft, zoals in paragraaf 1.2 (Noodzakelijkheid juridisch kader) is uiteengezet, de behoefte aan een gedegen toezichtmodel ook bij een alternatieve financieringsroute onverminderd bestaan.

De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld door in paragraaf 1.4 (‘Verkende beleids- en wetgevingsopties’) de rentesubsidie en garantstelling uitgebreid toe te lichten en aan te geven waarom deze alternatieven niet door de regering worden voorgesteld.

d. Conclusie
Gegeven de armoedeproblematiek en de krapte in de sociale huursector in Caribisch Nederland onderkent de Afdeling de noodzaak om daar meer te investeren in sociale huurwoningen.[28] Gelet op de complexiteit van integratie van de woningstichtingen in het stelsel van de Woningwet, betwijfelt de Afdeling echter of dit wetsvoorstel daar een doelmatig antwoord op is.

In dat licht adviseert de Afdeling om alsnog dragend te motiveren waarom wetgeving noodzakelijk, effectief en doelmatig is en waarom niet kan worden volstaan met de inzet van andere instrumenten, in het bijzonder een directe garantstelling. Indien de keuze voor wetgeving niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling af te zien van het wetsvoorstel en andere instrumenten in te zetten.

3. Leesbaarheid wetsvoorstel

Mocht de regering niettemin vasthouden aan het wetsvoorstel, dan adviseert de Afdeling om de leesbaarheid van het wetsvoorstel te vergroten. Het wetsvoorstel voegt een apart hoofdstuk voor Caribisch Nederland toe aan de Woningwet die nu alleen voor Europees Nederland geldt. Dit hoofdstuk bestaat vooral uit verwijzingen naar andere bepalingen in de Woningwet en is dus niet zelfstandig leesbaar.

In consultatiereacties is opgemerkt dat dit resulteert in 'omvangrijke, gecompliceerde en niet op zichzelf leesbare regelgeving'.[29] Een hoofdstuk in de Woningwet doet volgens de regering meer recht aan de volwaardige positie van toekomstige Caribische toegelaten instellingen, Daarnaast is hierdoor geborgd dat bij toekomstige wijzigingen van deze wet de regelgeving voor Caribisch Nederland automatisch ook gewijzigd wordt.

Er zijn andere mogelijkheden voor de vormgeving van de regeling, zoals een zelfstandige

---

[28] *Naast toegang tot financiering spelen er meer problemen in de sociale huursector, zoals de hoge bouwkosten en de betaalbaarheid van sociale huren voor de laagste inkomens.*
[29] *Toelichting, paragraaf 8.6 Andere partijen.*

Woningwet voor Caribisch Nederland of een hoofdstuk in de Woningwet voor Caribisch Nederland met uitgeschreven bepalingen toegespitst op de lokale situatie. Ook deze varianten hebben echter hun beperkingen. Zo worden toekomstige wijzigingen van de Woningwet niet automatisch meegenomen in een aparte Woningwet BES of is het uitgeschreven hoofdstuk dat aan de Woningwet wordt toegevoegd zo omvangrijk dat dit de leesbaarheid van de wet evenmin ten goede komt. Hoewel de in het wetsvoorstel gekozen vormgeving niet ideaal is, hebben alternatieven dus ook nadelen.

Het voorgaande laat onverlet dat rechten en plichten die voortvloeien uit het wetsvoorstel voor betrokkenen kenbaar moeten zijn. Deze kwestie is besproken met partijen op Bonaire. Daarin is toegezegd om een geconsolideerde versie van de wet te maken.[30] De Afdeling merkt hierbij op dat meer mogelijk is om de kenbaarheid te vergroten.

Zo is het wetsvoorstel voorzien van een uiterst summiere artikelsgewijze toelichting. Zeker als het wetsvoorstel zelf niet zelfstandig leesbaar en technisch complex is, is het - zowel voor de parlementaire behandeling als de uitvoering en de rechtspraktijk - belangrijk dat de artikelsgewijze toelichting meer houvast biedt.[31]

Daarnaast wijst de Afdeling op het belang van een goede informatievoorziening over wat deze wet betekent voor betrokken partijen - naast de woningstichtingen ook huurders en de lokale overheden. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het Engels of het Papiaments de voertaal is op de eilanden en dus niet iedereen het Nederlands (goed) beheerst.

De Afdeling adviseert de artikelsgewijze toelichting uit te breiden en daarnaast toe te lichten op welke wijze wordt gezorgd dat het wetsvoorstel voldoende kenbaar is op de eilanden.

Dit advies is overgenomen. De artikelsgewijze toelichting is uitgebreid en verduidelijkt. Daarnaast zal een geconsolideerde versie van het wetsvoorstel beschikbaar worden gesteld om de toegankelijkheid van de regelgeving te vergroten. Verder zal tijdens werkbezoeken aan Caribisch Nederland uitvoerig aandacht worden besteed aan de betekenis en toepassing van de wet voor de betrokken partijen. Tevens wordt in overleg met de woningstichtingen en de openbare lichamen geïnventariseerd welke ondersteuningsbehoefte bestaat, zodat de implementatie van de wet waar nodig met maatwerk kan worden begeleid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

<u>Ambtshalve wijzigingen</u>

Tot slot is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel door te voeren:

---

[30] *Toelichting, paragraaf 8.6 Andere partijen.*
[31] *Zie ook aanwijzing 4.48 ('opbouw toelichting') van de Aanwijzingen voor de regelgeving en punt 6 van het advies van de Afdeling advisering over de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, W17.19.0422/IV, Kamerstukken II 2020/21, 35720, nr. 4.*

- op 1 juli 2026 is de wet versterking regie op de volkshuisvesting in werking getreden. Daardoor is er in de Woningwet onder andere bepaald dat toegelaten instellingen naar redelijkheid bij moeten dragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsprogramma van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijft de verplichting bestaan om een woonvisie op te stellen indien er een toegelaten instelling feitelijk werkzaam is. Ook is in de wet versterking regie op de volkshuisvesting bepaald dat over de nakoming van prestatieafspraken een geschil kan worden voorgelegd aan Onze Minister. Dit gaat nog niet gelden voor de Woningwet BES;
- Er is een nieuw artikel 108 ingevoegd waarin dat bepaalt dat het gerechtshof bij de behandeling van een beroep tegen een besluit tot intrekking van de toelating binnen 6 maanden een uitspraak moet doen. In de Woningwet staat dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toepassing geeft aan artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht (spoedeisend belang) en dat nadien toepassing kan worden gegeven aan artikel 8:53 Awb (bij niet voldoende spoedeisend belang, wordt de zaak op gewone wijze behandeld). Deze werkwijze is niet uitvoerbaar op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- Op 1 januari 2027 treedt het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het vervangen van de actuele waarde door de beleidswaarde in werking. In verband hiermee vervalt artikel 112 (oud);
- artikel 46a is niet van overeenkomstige toepassing verklaard in het wetsvoorstel Woningwet BES. Dat artikel verklaart bepaalde artikelen van de Wet goed verhuurderschap van overeenkomstige toepassing. De Wet goed verhuurderschap geldt niet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit artikel is daarom uitgezonderd;
- artikel 61la is niet van overeenkomstige toepassing verklaard in het wetsvoorstel Woningwet BES. Het betreft het doen van onderzoek door de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting);
- Aan artikel 112 is een lid toegevoegd dat de statuten bepaalde regels omtrent de bezoldiging van de bestuurder, de voorzitter van de raad van toezicht en van de leden van de raad van toezicht moeten bevatten;
- Artikel 114 is toegevoegd en bepaalt het geografisch werkgebied van de toegelaten instellingen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- De artikelen 93 en 105 van de Woningwet zijn van toepassing verklaard op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Artikel 93 regelt dat de bij de autoriteit werkzame ambtenaren belast zijn met het toezicht op de naleving en artikel 105 bepaalt dat Onze Minister ter handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk IV bepaalde, een bestuurlijke boete of last onder dwangsom kan opleggen. Ook is in artikel 115g geregeld dat bepaalde artikelen van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn. Het gaat daarbij onder andere om bepaalde toezichtsbevoegdheden en bepalingen omtrent het nemen van besluiten op een aanvraag;
- er is een overgangsbepaling opgenomen voor de benoeming of aanwijzing van personen tot bestuurder van een toegelaten instelling of tot lid van een orgaan van een toegelaten instelling;
- er is een samenloopbepaling opgenomen in verband met het op 8 oktober 2026 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet, de Uitvoeringswethuurprijzen woonruimte en de Wet op de huurtoeslag in verband met de nationale prestatieafspraken 2025–2035;
- in artikel 119 is een verwijzing naar de nieuwe Verordening (EU) 2024/3110 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 305/2011 opgenomen, zodat de Woningwet ook een expliciete

grondslag bevat om hiertoe uitvoeringsvoorschriften te stellen, in plaats van dat enkel gebruik wordt gemaakt van de algemene grondslag van artikel 120 Woningwet ter implementatie van deze verordening. Deze wijziging betreft een wetstechnische wijziging die losstaat van de rest van het wetsvoorstel.

Ik verzoek U 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 Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan