



Foto: Tineke ten Have

60. Sociale woningbouw en de cruciale rol van gemeenten en corporaties daarin

Wat een gemeente en/of corporatie wel en niet kan doen

EELKJE VAN DE KUILEN EN EGBERT DE GROOT

Gemeenten en woningcorporaties hebben een centrale rol in de sturing op het sociale segment van de woningmarkt: die rol kan steviger opgepakt worden.

I. Inleiding

Eén van de vele crises die ons land teistert is de woningcrisis. Er zijn te weinig woningen en met name ook te weinig woningen voor starters en/of mensen met een smalle beurs. Dit leidt tot scheefgroei op de woningmarkt en ook tot maatschappelijke scheefgroei. Degenen die beschikken over middelen of ouders met middelen kunnen vechten om een plekje op een overspannen woningmarkt. Voor starters en mensen met een smalle beurs is dat gevecht nagenoeg onbegonnen werk. Er is daarom grote behoefte aan sturing op het sociale segment van de woningmarkt. Daarin is een centrale rol weggelegd voor gemeenten en woningcorporaties. Een rol die naar wij menen steviger opgepakt kan worden.

Gemeenten beschikken over mogelijkheden om tot de gewenste sturing te komen. De gemeentelijke sturingsmogelijkheden zijn gelegen in het instrumentarium dat de Huisvestingswet, de Wro en het Bro en straks de Omgevingswet bieden. In de praktijk blijkt dat niet alle mogelijkheden optimaal worden benut. Onderstaand worden de mogelijkheden daarom kort uitgelicht. De sturingsmogelijkheden van corporaties zijn beperkt. Van corporaties wordt vooral verwacht dat zij met de afschaffing van de verhuurderheffing aan de slag gaan om de wooncrisis op te lossen. Minister De Jonge is echter wel van plan om de sturingsmogelijkheden voor corporaties te verbeteren. We lichten ook kort enkele van zijn plannen toe.

II. Sociale woningbouw/de goedkopere woningen en de rol van gemeenten

Sociale woningbouw en sturing op hoeveelheid en locatie

De Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet geven een gemeente de mogelijkheid om te sturen op het type woningen, de minimale oppervlakte en als het gaat om sociale, middeldure huur- of sociale koopwoningen, de instandhoudingstermijn, de maximale aanvangshuurprijs, de maximaal te hanteren koopprijs en voor welke doelgroep de woningen bestemd zijn.

De Wro en de Omgevingswet voorzien erin dat een bestemmings-/omgevingsplanplan regels kan bevatten met betrekking tot woningbouwcategorieën. Aangewezen zijn de categorieën sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen. Dit kan betekenen dat er een minimaal percentage van de te bouwen woningen tot een van deze categorieën dient te behoren. Aldus wordt geborgd dat bij de programmering er niet alleen voor de vrije sector wordt gebouwd.

Sociale woningbouw en sturing op (huur)prijzen en termijn van instandhouding

Als er in een bestemmingsplan gronden zijn aangewezen voor sociale of middeldure huurwoningen of sociale koop-

woningen, moet in de doelgroepenverordening tot uitdrukking komen voor welke termijn de woningen als zodanig beschikbaar moeten blijven.¹ Zo moeten sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen voor *ten minste* tien jaar beschikbaar blijven voor de in de doelgroepenverordening omschreven doelgroep.² Langer kan dus ook. Voor sociale koop geldt een termijn van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname. Na het verstrijken van de termijn is het niet noodzakelijk het bestemmingsplan te wijzigen om verkoop van de woningen mogelijk te maken. Wel is het wenselijk bij de eerstvolgende planherziening de nieuwe situatie vast te leggen in het bestemmingsplan.³

De voorraad die aan de termijn gebonden wordt, moet wel beperkt blijven tot de voorraad die noodzakelijk is vanuit het goed functioneren van de woningmarkt. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat er onnodig beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van alle geliberaliseerde huurwoningen.⁴ Sowieso moeten de termijnen in de doelgroepenverordening vanuit het oogpunt van het recht op vrije vestiging beperkt blijven tot de tijd die nodig is om de woningmarkt weer goed te laten functioneren.

Sociale woningbouw en sturing op (minimale) oppervlakte

Om er voor te zorgen dat voor de doelgroep kwalitatief bruikbare woningen worden gebouwd kan het wenselijk zijn en is het mogelijk om in een bestemmingsplan/omgevingsplan een minimale oppervlakte voor woningen voor te schrijven. Voorwaarde is dat die minimale oppervlakte gemotiveerd wordt en kan worden vanuit het perspectief van de 'ruimtelijke relevantie'. Gedacht kan worden aan een motivering waarbij beoogd wordt om met een minimale oppervlakte een bepaalde doelgroep te faciliteren, zoals starters, doorstromers, gezinnen en/of middeninkomens. Uit de jurisprudentie kan afgeleid worden dat oppervlakte-eisen kunnen worden gesteld teneinde de nieuw te bouwen woningen te laten aansluiten bij de behoefte van de doelgroep waarvoor gebouwd wordt.⁵

Financiële bijdrage ten behoeve van sociale woningbouw

Een gemeente kan op grond van de Wet ruimtelijke ordening⁶ en de Omgevingswet⁷ een vrijwillige financiële bijdrage vragen aan ruimtelijke ontwikkelingen als daarvoor een basis is opgenomen in een structuurvisie/omgevingsvisie of programma en er een voldoende samenhang is tussen de door de ontwikkelaar gewenste ontwikkelingen en de gevraagde financiële bijdrage. Het moet dan gaan om bijdragen die gevraagd worden voor investeringen in het domein van de fysieke leefomgeving (dus in hoofdzaak investeringen in fysieke werken, maar daarbij bestaat wel enige ruimte voor annexe kosten).⁸ Onder de Omgevingswet bestaat straks bovendien de mogelijkheid een dergelijke financiële bijdrage ook publiekrechtelijk af te dwingen, als dat in het omgevingsplan is voorgeschreven.⁹

Het voorgaande brengt mee dat een gemeente de mogelijkheid heeft om lucratieve ontwikkelingen te laten bijdragen aan het realiseren van sociale woningbouw en/of fysieke voorzieningen die de leefbaarheid rond die sociale woningbouw versterken. Een gemeente kan dit beleidsmatig instrumentarium inzetten om te komen tot een fonds dat bijdraagt aan sociale woningbouw. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het beleidsmatig wordt verankerd dat het nodig is om in elk plan van een bepaalde omvang een minimaal percentage sociale woningen te bouwen en dat afzien daarvan alleen mogelijk is als een financiële bijdrage wordt geleverd voor de realisatie elders; lees: in een ander plan dat door de grote omvang dan mogelijk een tekort heeft.

Sociale woningbouw en sturing op wie een woning mag bewonen

Sturing op de woonruimteverdeling en woonruimtevoorraad is onder de geldende Huisvestingswet alleen mogelijk via de huisvestingsverordening die voor maximaal vier jaar kan worden vastgesteld.¹⁰ Afspraken in een overeenkomst zijn nietig. Daarbij is de mogelijkheid tot regulering uit hoofde van de Huisvestingswet 2014, behoudens voor de Waddeneilanden, vooralsnog beperkt tot (sociale en midden)huurwoningen. In het kader van een recent voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet gaat dit ook gelden voor sociale koopwoningen. De invoering van deze regeling vormt uitgangspunt voor dit artikel.

In een huisvestingsverordening kan de gemeente een vergunningstelsel invoeren. Dit vergunningstelsel kan ingezet worden om te sturen op de *woonruimteverdeling* door categorieën te verhuren woonruimtes aan te wijzen die niet voor bewoning in gebruik mogen worden genomen of gegeven als daarvoor geen huisvestingsvergunning is verleend.¹¹ Door het invoeren van dergelijke vergunningstelsels kan de gemeente in de hand houden aan wie sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en sociale koopwoningen in gebruik worden gegeven. Het vergunningstelsel moet worden beperkt tot die delen van de gemeente waar sprake is van schaarste.

De prijsgrens voor aan te wijzen huurwoningen waarop het vergunningstelsel van toepassing is, is in de Huisvestingswet niet beperkt. Bij wijziging van de Huisvestingswet met het oog op de middeldure huur is in de toelichting op de wet het navolgende opgenomen: *‘de Huisvestingswet 2014 (biedt) de mogelijkheid aan gemeenteraden om zelf een prijsgrens te bepalen afhankelijk van de lokale omstandigheden. Daarmee hebben gemeenteraden de ruimte om die categorieën woonruimten die schaars zijn op de lokale woningmarkt aan te wijzen in de huisvestingsverordening. De voorwaarde daarbij is dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten.’*

De Huisvestingswet schrijft verder ook geen inkomensgrens voor die door een gemeente gehanteerd moet worden bij de toewijzing van woningen. De enige beperking is

de volgende (art. 9 lid 2 onder b Huisvestingswet). Dat artikel bepaalt dat de criteria voor toewijzing niet tot gevolg mogen hebben dat woningzoekenden met een huishoudinkomen onder een gestelde ondergrens geheel uitgesloten worden van toegang tot de woningvoorraad in de gemeente. Kort en goed betekent het voorgaande dat inkomensgrenzen afgestemd dienen te zijn op de schaarste/behoefte.

Schaarste als voorwaarde voor sturing

In het voorgaande is het al kort aangestipt. Er kan slechts een vergunningstelsel op grond van de Huisvestingswet 2014 worden ingevoerd voor (sociale en midden)huurwoningen en sociale koop, als er sprake is van schaarste in de huurwoningmarkt. Om als gemeente gebruik te kunnen maken van het instrumentarium van de Huisvestingswet op grond van schaarste, zal de gemeente moeten aantonen dat die schaarste zich voordoet omdat er i) meer vraag dan aanbod is van goedkope woningen waardoor mensen met bescheiden inkomens onvoldoende aanbod komen, ii) meer vraag dan aanbod van aangepaste of geschikte woningen is voor een bepaalde groep, zoals mensen met beperkingen, mensen die zorg behoeven of senioren of iii) in een gemeente door geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden meer vraag dan aanbod is, waardoor de huidige bewoners onvoldoende aanbod komen.¹² De gemeenteraad zal bij de vaststelling van de huisvestingsverordening moeten kunnen motiveren van welke vorm van schaarste hier sprake is. Verder zal de gemeenteraad moeten onderbouwen dat het invoeren van een vergunningstelsel uit hoofde van de Huisvestingswet een geschikt en noodzakelijk middel is om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de vorm van schaarste die speelt te bestrijden, en moeten onderbouwen dat er voldaan is aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.¹³

Zelfbewoningsplicht en voorrang eigen inwoners

Naast voornoemde instrumenten kent de Huisvestingswet nog een aantal instrumenten om te sturen op de verdeling van de goedkope woningvoorraad.

Bij wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van die wet, is een wijziging van de Huisvestingswet doorgevoerd die per 1 januari 2022 is ingegaan.¹⁴ Deze wijziging maakt het mogelijk om bij verordening een verbod in te stellen inhoudende dat het verboden is om aangewezen woningen zonder vergunning in gebruik te geven aan een andere dan de eerste eigenaar. De facto komt dit neer op een zelfbewoningsplicht. Met de regeling wordt voorkomen dat woningen die beschikbaar zouden moeten zijn voor bijvoorbeeld starters of doorstromers, in handen komen van beleggers.

Op grond van de Huisvestingswet is het onverminderd het voorgaande mogelijk om bij huisvestingsverordening een voorrangsregeling op te nemen voor personen met

een economische of maatschappelijk binding met een gemeente. De bedoeling is dat dit percentage per 1 januari 2023 wordt gesteld op 50% van de toe te wijzen goedkope woningvoorraad binnen een gemeente (nu is dat nog 25% van de 50% die beschikbaar is voor de marktregio). De bedoeling is verder dat binnen voormelde groep van 50% een voorrangspostie kan worden toegekend aan personen met een vitaal beroep. Voordat een gemeente gebruikmaakt van voormelde mogelijkheden, dient afstemming plaats te vinden met de overige gemeenten uit de marktregio.¹⁵ Met dit instrument kan voorkomen worden dat gemeenschappen worden ontwricht omdat jongeren wegtrekken en/of voor mensen met vitale beroepen te weinig woonruimte beschikbaar is.

III. De rol van corporaties

Corporaties hebben een bijzondere rol als het gaat om sociale huisvesting. Ze zijn 'op aarde' om mensen met een smalle beurs te huisvesten. Wettelijk zijn zij verplicht om hun middelen in te zetten voor de volkshuisvesting.¹⁶ De bijdrage aan de uitvoering van de lokale gemeentelijke woonvisie heeft daarbij de voorrang.¹⁷ Hoe die bijdrage eruitziet, wordt bepaald in de lokale prestatieafspraken tussen gemeente, huurdersorganisatie(s) en corporatie. Uitgangspunt blijft echter de door de gemeente vastgestelde woonvisie. Als de gemeente geen uitbreiding van de sociale huurvoorraad wil, kan de corporatie dat niet afdwingen.

De Woningwet bevat een geschillenprocedure voor situaties wanneer partijen niet tot prestatieafspraken komen. De meningen kunnen bijvoorbeeld verschillen over de bijdrage van de corporatie: waar moet de corporatie het geld aan uitgeven? Is dat aan de nieuwbouw (beschikbaarheid), verduurzaming (kwaliteit) of betaalbaarheid? Elke partij heeft zijn eigen prioriteiten. Overleg tussen die partijen loopt niet altijd soepel. Als het niet lukt om tot afspraken te komen kan de gemeente, corporatie of een huurdersorganisatie het geschil voorleggen aan de minister.¹⁸ De minister doet, na ontvangst van een advies van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken, dan een bindende uitspraak. Sinds 2015 bestaat dit systeem, elk jaar zijn er één tot drie uitspraken gedaan. Er zijn onder meer discussies geweest over in hoeverre de gemeente kan bepalen wat de corporatie moet uitvoeren en over of een partij kwalificeerde als huurdersorganisatie en mocht deelnemen aan de prestatieafspraken.

Met het voorleggen van een geschil kan een corporatie in enige mate sturen op wat zij belangrijk vindt in de sociale huisvesting. Dat sturingsinstrument is echter beperkt, alleen geschillen die totstandkoming van de afspraken blokkeren kunnen voorgelegd worden. Een discussie over de omvang van de sociale huurvoorraad kan bijvoorbeeld niet beslecht worden. Een dergelijk geschil ziet op de inhoud van de gemeentelijke woonvisie en niet op de werkzaamheden

waarmee de corporatie naar redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.¹⁹

Minister De Jonge, Aedes, VNG en de Woonbond willen het mandaat van de voornoemde adviescommissie veranderen. In de tussen deze partijen op 30 juni jl. gesloten nationale prestatieafspraken staat dat het mandaat wordt verbreed. Het doel is om de lokale wederkerigheid te verbeteren. Het idee is dat de commissie ook betrokken wordt bij discussies over de uitvoering en nakoming van de prestatieafspraken. Dit moet ervoor zorgen dat de commissie kan adviseren richting de handhavende overheden over het optreden van alle partijen. Beoogd is een mechanisme dat alle partijen op lokaal niveau achterblijvende prestaties en de rol van anderen hierin kunnen aankaarten. Het lijkt erop dat een corporatie ook een discussie over de verkoop van een bouwlocatie door de gemeente kan gaan voorleggen aan de adviescommissie. Dat zal in onze ogen meer zien op de uitvoering en nakoming van bestaande afspraken dan dat de commissie een gemeente tot verkoop gaat dwingen. Een corporatie kan dan sturen op de sociale huisvesting. Of een discussie over de omvang van de sociale huurvoorraad ook beslecht kan gaan worden is de vraag. Een dergelijk geschil ziet niet op de uitvoering en nakoming van prestatieafspraken.

De Jonge wil meer sturen op de omvang van de sociale voorraad. Om het huidige woningtekort aan te pakken, zet De Jonge met de Nationale Bouw- en Woonagenda zich in op de bouw van in totaal 900.000 woningen tot en met 2030. Het streven is dat ten minste twee derde van deze nieuwbouwwoningen betaalbaar zijn (waarvan 250.000 sociale corporatiewoningen). Een evenwichtige verdeling van die woningen over de Nederlandse gemeenten is van belang. De Jonge streeft naar 30% sociale huurwoningen in de bestaande voorraad zowel in regionaal verband als per gemeente.²⁰ Het instrumentarium van het Rijk en de provincies om daarop te sturen wordt in de komende Wet versterking regie op de Volkshuisvesting versterkt. Het idee is dat die wet per 1 januari 2024 in werking treedt. De wet wijzigt zowel de Huisvestingswet, Omgevingswet (als die er al is) en de Woningwet. Zoals de titel al aangeeft is het doel dat de regie op de volkshuisvesting wordt versterkt. Het positieve neveneffect voor corporaties is dat zij niet meer volledig afhankelijk zijn van de wensen van de gemeente.

Waar de door De Jonge gewenste 250.000 nieuwe corporatiewoningen komen wordt in de komende periode bepaald. De in de Nationale Prestatieafspraken vastgelegde nieuwbouwpoging is op 13 oktober jl. vertaald in provinciale woningbouwafspraken. Per provincie is afgesproken hoeveel woningen er gebouwd gaan worden. Dat is wel afhankelijk van kritische succesfactoren zoals prijsontwikkelingen, de beschikbaarheid van locaties en bouwmaterialen en bouw personeel, energie en tijdige beschikbaarheid van energie-infrastructuur, voldoende (ambtelijke) capaciteit,

investeringscapaciteit van woningcorporaties, investeringsbereidheid van institutionele beleggers in middeldure huur, milieuvraagstukken, economische ontwikkelingen et cetera. Elke provincie gaat in de komende periode de afspraken concretiseren in regiodeals. Per regio wordt vastgelegd wat er daar gebouwd gaat worden (ook met het voorbehoud van de kritische succesfactoren). Minister De Jonge, de desbetreffende provincie en gemeenten in die regio tekenen die regiodeals. Voor corporaties is het van belang om in dit proces mee te praten, zodat zij informatie kunnen sturen op hoeveel woningen zij waar gaan realiseren. Een positief effect van dit gehele proces is dat elke betrokken partij de urgentie van het oplossen van de wooncrisis nog meer voelt. Iedereen is aan zet en corporaties worden gezien als een belangrijke speler om de wooncrisis aan te pakken. Die positie zorgt ook informeel voor meer sturingsmogelijkheden.

1 Stb. 2017, 172, p. 5.

2 Art. 1.1.1. lid 1 sub d sub j Bro.

3 Stb. 2017, 172, p. 4.

4 Stb. 2017, 172, p. 4.

5 Zie ABRvS 12 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3421, ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3190 en ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:173, ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:944 en ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:967, ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1747.

6 Zie art. 6.24 Wro en art. 13.

7 Zie art. 6.22 Omgevingswet.

8 Zie ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950.

9 Zie art. 13.23 Omgevingswet en het ontwerp Besluit financiële bijdrage Omgevingswet.

10 Dit volgt uit art. 4 Huisvestingswet 2014, zie ook Kamerstukken II 32271, 3, p. 16 en Kamerstukken II 2010/11, 32271, 7, p. 14.

11 Art. 7 lid 1 Huisvestingswet 2014.

12 Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3, p. 17.

13 Kamerstukken II 2009/10, 32271, 3, p. 43.

14 Kamerstukken I 2020/21, 35517, A.

15 Kamerstukken II 36190.

16 Art. 42 lid 3 Woningwet.

17 Art. 42 lid 3 en 1 Woningwet.

18 Art. 44 lid 3 Woningwet.

19 Zie ook de uitspraak van minister De Jonge inzake de prestatieafspraken Rotterdam van 22 april 2022, te vinden via Uitspraken geschil prestatieafspraken Klantenraad Rotterdam | Besluit | Home | Volkshuisvesting Nederland.

20 Zie het nationale beleidsprogramma 'Een thuis voor iedereen'.



Over de auteurs

Eelkje van de Kuilen is advocaat bij AKD Benelux Lawyers en gespecialiseerd in volkshuisvestingsrecht en ondernemingsrecht voor overheden en non-profitinstellingen.

Egbert de Groot is advocaat bij AKD Benelux Lawyers en specialist op het gebied van onder meer Gebiedsontwikkeling, Overheidsprivaatrecht en vraagstukken op het grensvlak van Bestuurs- en Privaatrecht.



Blijf op de hoogte van het laatste gemeentenieuws

Schrijf je nu in voor onze gratis nieuwsbrieven!

Op Gemeente.nu lees je:

- Het belangrijkste gemeentenieuws, achtergronden, opinieblogs en méér
- Gericht op gemeenteambtenaren
- Ingedeeld naar relevante thema's zoals sociaal, dienstverlening en veiligheid
- De gratis nieuwsbrieven van Gemeente.nu bieden:
 - Tweemaal per week het laatste nieuws in je mailbox
 - Tweewekelijkse en maandelijkse themaniewsbrieven op jouw interessegebied

Snel en gemakkelijk!



Gemeente.nu

Schrijf je snel en eenvoudig in via gemeente.nu/nieuwsbrieven

Sdu