

Advies aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de adviescommissie geschilbeslechting prestatie afspraken woningwet (commissie) over het geschil tussen Klantenraad Woonstad Rotterdam en de gemeente Rotterdam/ Woonstad Rotterdam (2022/1)

I. Geschilbehandeling, samenstelling commissie en werkwijze

Geschil tussen Klantenraad Woonstad Rotterdam en de gemeente Rotterdam, Woonstad Rotterdam te Rotterdam

Geschil ontvangen op: 26 januari 2022

Ingesteld door: Stichting Klantenraad Woonstad Rotterdam

Overige betrokkenen: Gemeente Rotterdam en Stichting Woonstad Rotterdam

Datum advies: 24 maart 2022

Termijn van twaalf weken na ontvangst van het geschil voor een uitspraak van de minister met mogelijkheid van verlenging met vier weken.

De samenstelling van de commissie:

- Jacques Niederer, onafhankelijk voorzitter
- Yvonne Geerdink, plv. lid (voorgedragen door Aedes)
- Elly Blanksma, lid (voorgedragen door de VNG)
- Lodewijk de Waal, lid (voorgedragen door de Woonbond)

De commissie betreft in haar advies het wettelijk kader, waaronder artikel 42, 43 en 44 Woningwet waarin het proces wordt beschreven om tot prestatieafspraken te komen, artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 waarin de geschilbeslechting nader uitgewerkt is. Voor zover relevant worden het in de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid, het in andere gemeenten waar de betrokken toegelaten instelling werkzaam is geldende volkshuisvestingsbeleid, de financiële mogelijkheden van de toegelaten instelling, de mate waarin de belangen van de huurders van de toegelaten instelling in de betreffende gemeente zowel inhoudelijk als procesmatig betrokken zijn en de door de minister vastgestelde Rijksprioriteiten in het advies betrokken.

De commissie hanteert bij geschilbehandeling de door haar vastgestelde werkwijze waarbij eerst de ontvankelijkheid getoetst wordt; vervolgens wordt een advies opgesteld met een eventueel onderscheid tussen procedurele, relationele en inhoudelijke aspecten van het geschil. De commissie verstuurt het advies na vaststelling aan de minister.

De commissie heeft tot taak om bij een geschil tussen partijen te beoordelen of in de prestatieafspraken de woningcorporaties in redelijke mate bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid. Het is echter niet de taak van de commissie om dat gemeentelijke beleid op zichzelf te beoordelen. Dit laat onverlet dat de commissie naar aanleiding van het concrete geschil dat voorligt aandacht vraagt voor de onderliggende maatschappelijke problematiek waar dit geschil een uiting van is. Hierbij heeft de commissie onder meer het oog op de recentelijk gepubliceerde Algemene beleidsbrief portefeuille volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van 14 februari jl..

II. Beschrijving van het geschil

Kern van het geschil is de meting van de omvang van de sociale huurwoningvoorraad in Rotterdam in relatie tot de doelen in de vastgestelde woonvisie, waardoor, naar visie van de **Klantenraad Woonstad** (hierna: Klantenraad) de omvang van de sociale voorraad verder inkrimpt.

Op 29 juni 2021 heeft de Klantenraad een brief met uitgangspunten en een zogenoemde boodschappenlijst voor de prestatieafspraken verzonden aan zowel de gemeente Rotterdam (hierna: gemeente) als Woonstad Rotterdam (hierna: Woonstad). De Klantenraad geeft aan dat zijn wensen uit de boodschappenlijst deels uit de (concept)prestatieafspraken zijn geschrapt, nadat bekend werd dat de Klantenraad de prestatieafspraken niet zou ondertekenen.

Onder verwijzing naar het eerder ingediende geschil door Huurdersalliantie De Brug (2020/01), merkt de Klantenraad op dat de discussie over de omvang van de sociale woningvoorraad niet nieuw is. De Klantenraad heeft met de andere huurdersorganisaties vele inspanningen gedaan om tot overeenstemming te komen, maar de onderhandelingen gaan moeizaam. De gemeente erkent het probleem, maar staat volgens de Klantenraad niet open voor inhoudelijke aanpassing van het beleid. Dat terwijl de afname van de sociale woningvoorraad nog verder gaat dan de ambitie van de gemeente: uit de voortgangsrapportage over 2020 blijkt dat de gestreefde afname al is bereikt en zelfs overschreden. In een reactie hierop hebben de vier grootste Rotterdamse woningcorporaties gesignaleerd dat de sociale woningvoorraad nog sterker is gedaald dan uit die rapportage blijkt.

Verder geeft de Klantenraad aan dat er discussie is over cijfers en verschil van inzicht over definities en omvang van de sociale huurvoorraad. In het proces om te komen tot prestatieafspraken hebben huurdersorganisaties hierover op verschillende momenten, al dan niet gezamenlijk, aan de bel getrokken bij de gemeente en hebben hierover gesprekken plaatsgevonden. De Klantenraad benadrukt nogmaals de Woonvisie niet te onderschrijven.

De Klantenraad voert aan dat er geen sprake is van samenwerking of van een gelijkwaardige positie zoals bedoeld in de Woningwet, als de gemeente vasthoudt aan de lokale woonvisie en andere samenwerkingspartners geen ruimte gunt. De Klantenraad pleit voor het serieus nemen van overlegpartners en het zo objectief mogelijk meewegen (en presenteren) van alle feiten en argumenten.

In haar zienswijze geeft **Woonstad** aan de zorgen van de Klantenraad over de beschikbare sociale woningvoorraad in Rotterdam te delen. Zij benadrukt dat het proces rondom de prestatieafspraken naar haar oordeel zorgvuldig is verlopen, maar dat de strekking van bepaalde onderdelen van de Woonvisie inhoudelijk onverenigbaar bleken voor de Klantenraad. Het beeld van de gemeente dat er meer aanbod is van sociale huur- en koopwoningen dan er vraag naar is, deelt Woonstad niet.

Woonstad merkt op dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat de Woonvisie van de gemeente actueel moet zijn. Op grond hiervan meent zij dat de Woonvisie van de gemeente aanpassing behoeft; de weergave van de stand van de sociale voorraad is vanwege de weergave van de cijfers hierover niet representatief. Woonstad heeft de gemeente gevraagd om de Woonvisie aan te passen en de rol van de woningcorporaties hierin te actualiseren.

Aangezien de gemeente niet in een hiërarchische relatie tot de corporatie en de huurdersorganisatie staat, betekent dit volgens Woonstad feitelijk dat zij en de Klantenraad invloed moeten kunnen uitoefenen op de omvang van de sociale voorraad. Volgens Woonstad is dit te meer het geval, nu er geen rechtsmiddel tegen de Woonvisie openstaat. Zij benadrukt dat het niet binnen de gelijkwaardige verhouding van partijen op grond van de Woningwet past dat een belangrijk onderwerp als de omvang van de sociale voorraad eenzijdig wordt bepaald.

Woonstad heeft de wens om bij te dragen aan de toename van sociale huurwoningen en wil haar kerntaak – het huisvesten van mensen met een smalle beurs – kunnen uitoefenen. Uit de gemaakte prestatieafspraken blijkt dat de gemeente de zorg om voldoende betaalbare woningen deels deelt. Over deze dalende beschikbaarheid van de sociale woningvoorraad is in de prestatieafspraken onder andere opgenomen dat partijen maatregelen treffen om zorg te dragen voor doorstroming binnen het bestaande bezit. Woonstad gaat graag nader over de sociale voorraad in gesprek, waarbij het van belang is dat een reëel beeld over de sociale woningvoorraad bestaat en dat toename hiervan gewenst is. Volgens Woonstad biedt de Woonvisie wel een goed

startpunt voor prestatieafspraken voor andere zaken, zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, specifieke doelgroepen, onderhoud, verduurzaming en leefbaarheid, wonen en zorg. Daarom heeft Woonstad de prestatieafspraken ondertekend.

De **gemeente** geeft aan dat de Klantenraad zich met het ingediende geschil richt op wat de gemeente volgens hem zou moeten veranderen en wat de gemeente in haar Woonvisie zou moeten aanpassen. Dat is volgens de gemeente geen geschil in de zin van artikel 44 Woningwet, aangezien het geen betrekking heeft op de werkzaamheden van de betrokken woningcorporaties, waarvoor het gemeentelijk beleid het uitgangspunt vormt. De gemeenteraad gaat als democratisch gelegitimeerd orgaan over de vaststelling van het gemeentelijk woonbeleid en daarover wordt ook volgens de Gemeentewet verantwoording afgelegd. De huurdersorganisaties kunnen daarbij vanzelfsprekend inspreken en op andere wijze hun opvattingen inbrengen, maar zij hebben bij de vaststelling van het gemeentelijke beleid geen formele rol. De gemeente merkt op dat de (omvang van de) sociale woningvoorraad in het algemeen, en de Woonvisie en de voortgangsrapportage in het bijzonder, geregeld in de gemeenteraad worden besproken. Daarbij is onder meer een motie omtrent een voorstel van de Klantenraad verworpen. Een aanpassing van de Woonvisie kan niet alsnog met een geschil bereikt worden.

De gemeente geeft aan dat in de handreiking die naar aanleiding van de evaluatie van de totstandkoming van de vorige prestatieafspraken met corporaties en huurdersorganisaties gezamenlijk is opgesteld, is opgenomen dat de gemeentelijke Woonvisie het uitgangspunt vormt voor de nieuwe prestatieafspraken.

Wat betreft de definitie van sociale woning verwijst de gemeente naar antwoorden van de minister van BZK op Kamervragen. Rotterdam hanteert de in de Rotterdamse regio afgesproken definitie.

III. Ontvankelijkheid

De gemeente en Woonstad hebben op 15 december 2021 de Prestatieafspraken 2022-2023 ondertekend. De Klantenraad, die deel uitmaakte van de onderhandelingen en wel betrokken was bij de concept-afspraken, heeft tezamen met de andere 4 grootste huurdersorganisaties in Rotterdam (Huurdersalliantie De Brug, Huurdersraad Vestia, CPRW Woonbron en RBRW Woonbron), de prestatieafspraken niet ondertekend. Als reden voor het niet tekenen van de afspraken geeft de Klantenraad aan dat de gemeente zich blijft inzetten op het doen verminderen van de sociale woningvoorraad, terwijl de beleidsdoelen op dit punt al zijn behaald.

De informatie is compleet verstrekt bij het indienen van het geschil conform artikel 19a van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

De Klantenraad doet in zijn brief de volgende verzoeken:

1. De overeenkomst prestatieafspraken Woonstad Rotterdam en gemeente Rotterdam van 15 december 2021 nietig te verklaren;
2. Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op te dragen te stoppen met de uitvoeringspraktijk, die tot gevolg heeft een daling van de sociale woningvoorraad in Rotterdam;
3. Op basis van voorgaande uitspraken de drie partijen op te dragen te komen tot prestatieafspraken 2022 – 2023.
4. De volgende vragen te beantwoorden:
 - Hoe verhoudt de gelijkwaardige positie van huurdersorganisaties zich tot de politieke wensen op lokaal niveau?
 - Uit de meest recente voortgangsrapportage blijkt dat de afname van het aantal sociale huurwoningen in Rotterdam verder gaat dan het Addendum toestaat voor de totale periode tot 2030. Wie bepaalt dit nieuwe beleid?
 - De telkens terugkerende discussie over de cijfers raakt nadrukkelijk de uitvoering van gemeentelijk beleid. Is het niet tijd voor één, landelijke, heldere definitie én monitoring van sociale woningen?

Bij de beoordeling van het verzoek van de Klantenraad doet zich de vraag voor of de naar voren gebrachte elementen vallen binnen de reikwijdte van artikel 44 van de Woningwet en op grond van dat artikel kunnen worden aangemerkt als geschil.

Ad. 1 Nietig verklaren van de gemaakte prestatieafspraken tussen gemeente en Woonstad Rotterdam

De **Klantenraad** concludeert dat er geen prestatieafspraken tot stand zijn gekomen, nu hij en een aantal andere huurdersorganisaties deze niet hebben ondertekend. De Klantenraad vraagt de minister dan ook om de afspraken die door de gemeente en Woonstad Rotterdam zijn getekend, nietig te verklaren.

Woonstad geeft aan de zorgen van de Klantenraad over de prestatieafspraken te begrijpen. Daarbij is zij van mening dat de prestatieafspraken zelf en de ondertekening van de prestatieafspraken beide niet in strijd zijn met de wet. Het feit dat de huurdersorganisaties deze niet hebben ondertekend, staat niet in de weg aan de rechtsgeldigheid.

De **gemeente** geeft aan dat de Woningwet ex artikel 44 geen bevoegdheid geeft om de prestatieafspraken nietig te verklaren. De prestatieafspraken zijn rechtsgeldig tot stand gekomen. Zij haalt hiertoe een passage uit de Memorie van Toelichting bij de Woningwet aan, waarin staat: "In sommige gevallen, zoals in het geval van de af te spreken huursomstijging, biedt de Woningwet de mogelijkheid dat partijen in de lokale driehoek gezamenlijk afspreken dat ze afwijken van de Woningwet. Voorwaarde voor het afwijken is dan wel dat de partijen die dit overeen mogen komen (meestal tripartiet de huurdersorganisatie, gemeente en corporatie) de specifieke afspraak daartoe allen ondertekenen. Gebeurt dat niet, dan is geen afwijking toegestaan. Dat neemt niet weg dat voor de overige prestatieafspraken geldt, dat deze rechtsgeldig tot stand gekomen zijn ook als een partij binnen de lokale driehoek afziet van ondertekening van de prestatieafspraken. Een partij kan er dus ook voor kiezen alleen voor die specifieke afspraak te tekenen. Dit kan ook een separaat document zijn." (cursivering en onderstreping toegevoegd)

De **commissie** oordeelt dat uit het wettelijk kader ten aanzien van de prestatieafspraken geen bevoegdheid voor de commissie volgt om prestatieafspraken nietig te verklaren.

Ad. 2 Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op te dragen te stoppen met de uitvoeringspraktijk, die tot gevolg heeft een daling van de sociale woningvoorraad in Rotterdam

De toegelaten instelling draagt op grond van artikel 42, eerste lid van de Woningwet met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Artikel 44, tweede lid van de Woningwet spreekt vervolgens van afspraken over de uitvoering van het in de betrokken gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid.

De **commissie** heeft tot taak om bij een geschil te beoordelen of de woningcorporatie, in dit geval Woonstad, in de prestatieafspraken in redelijke mate bijdraagt aan het gemeentelijk woonbeleid. Het is echter niet de taak van de commissie om dat gemeentelijke beleid (of de uitvoering daarvan) op zichzelf te beoordelen. Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid komt binnen de daarvoor bestemde lokale procedures tot stand en behoort ook daar te worden beoordeeld en besproken. De commissie stelt vast dat het gevraagde niet binnen haar taak valt, maar ziet op een opdracht aan de gemeente ten aanzien van haar woonbeleid. Hierbij wil de commissie wel in overweging geven dat de gemeente een nieuw overleg entameert over aard en omvang van de sociale huurwoningenvoorraad voor het nader tripartiete overleg, aangezien de woonvisie met het in werking treden van de herziene Woningwet per 1 januari 2022 verouderd is. De commissie verwijst naar het Actieplan beschikbaarheid, waarin de gemeente aangeeft de resultaten van de jaarlijkse monitor in overleg met betrokken partijen te bezien.

Ad. 3 Op basis van voorgaande uitspraken de drie partijen op te dragen te komen tot prestatieafspraken 2022 - 2023

De **commissie** constateert dat prestatieafspraken tot stand komen na onderhandelingen waaraan de drie partijen als gelijkwaardige partners deelnemen. Soms komen partijen moeilijk tot overeenstemming en kan het gevolg daarvan zijn dat twee van de drie partijen, in dit geval de gemeente en Woonstad, samen een akkoord sluiten. Dat kan een pragmatische oplossing zijn, maar zal altijd in alle openheid met alle betrokken partijen moeten worden gedeeld en met instemming van alle partijen moeten gebeuren. Anders doet het geen recht aan de gelijkwaardigheid van de drie partijen. Het opdragen dat partijen tot prestatieafspraken zullen komen, behoort op basis van de Woningwet niet tot de competentie van de commissie c.q. de minister. Het is aan de betrokken partijen zelf om dit als uitgangspunt te nemen en gedurende de onderhandelingen te behouden, bijvoorbeeld door hier een procesafpraak over te maken. Dit zou ook een afspraak kunnen zijn als "agree to disagree", met een vervolgfafspraak ten aanzien van hoe en wanneer verder wordt gegaan met het betreffende onderdeel. Het is echter niet aan de commissie om hiertoe opdracht te geven.

Ad. 4 Beantwoording van een drietal vragen

Zoals ook hiervoor al opgemerkt, is de taak van de **commissie** om bij een geschil tussen partijen te beoordelen of in de prestatieafspraken een redelijke bijdrage wordt geleverd door de woningcorporatie aan het gemeentelijk woonbeleid.

Met zijn eerste vraag vraagt de **Klantenraad** naar de verhouding tussen de gelijkwaardige positie van de huurdersorganisatie en lokale, politieke wensen. De gelijkwaardigheid van partijen ziet bij de totstandkoming van prestatieafspraken alleen op het tripartiete overleg. Het is de commissie niet gebleken dat daar geen sprake van is. De gelijkwaardigheid strekt zich vervolgens niet uit tot de gemeentelijke politiek, waar de gemeenteraad uiteindelijk het primaat heeft. Ditzelfde geldt voor de tweede vraag, waarmee wordt gevraagd wie het nieuwe gemeentelijk beleid bepaalt, nu uit de voortgangsrapportage blijkt dat de afname van het aantal sociale huurwoningen verder gaat dan in het Addendum is vastgelegd. Hoewel de commissie de zorgen van de Klantenraad en Woonstad begrijpt, valt het, mede gezien bovengenoemde uitleg, niet onder haar bevoegdheid om over de eerste twee vragen een oordeel te vormen. De vraag om één, landelijke, heldere definitie én monitoring van sociale woningen vanwege de telkens terugkerende discussie over de cijfers, valt op grond van de Woningwet evenmin onder de bevoegdheid van de commissie.

Deze vragen komen om die reden niet in aanmerking voor beoordeling door de commissie. Ten aanzien van de positie van de huurdersorganisaties geeft de commissie aan dat het vanzelfsprekend is dat de Klantenraad nu en in de toekomst met de overige betrokken huurdersorganisaties, naast de gemeente en Woonstad, een gelijkwaardige positie aan de onderhandelingstafel heeft zodra de voorstellen omtrent de omvang van de sociale woningvoorraad aan de orde komen.

Conclusie

De **commissie** stelt vast dat het verzoek van de **Klantenraad** niet ziet op de werkzaamheden waarmee **Woonstad** naar redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, maar op (de inhoud van) het gemeentelijk beleid zelf. De commissie is dan ook van oordeel dat de door de Klantenraad aangebrachte geschilpunten niet vallen binnen het kader van de totstandkoming van prestatieafspraken en de Woningwet. Het geschil komt derhalve op grond van artikel 44, vierde lid van de Woningwet niet voor beslechting in aanmerking. De commissie komt vervolgens ook niet toe aan de beoordeling van het proces om tot de totstandkoming van de beschreven prestatieafspraken in Rotterdam te komen.

IV. Het oordeel van de commissie en advies over de bindende uitspraak van de Minister

De **commissie** adviseert de minister het door de Klantenraad ingediende geschil over de lokale prestatieafspraken in Rotterdam niet-ontvankelijk te verklaren, aangezien het is gericht op de inhoud van de Woonvisie waarin het volkshuisvestingsbeleid is vastgelegd en geen van de ingediende geschilpunten ziet op de uitvoering van de Woonvisie.

Los van het advies tot niet ontvankelijk verklaring vraagt de commissie nog aandacht voor de onderliggende maatschappelijke problematiek waar dit geschil een uiting van is. Hierbij heeft de commissie onder meer het oog op de recentelijk door u gepubliceerde Algemene beleidsbrief portefeuille volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

Mr. J. M.L. Niederer, voorzitter

Den Haag, 24 maart 2022