

Advies aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatie afspraken Woningwet over het geschil tussen de gemeente Pijnacker-Nootdorp en de Stichting Habion (2023/1)

I. Geschilbehandeling, samenstelling Commissie en werkwijze

Geschil tussen de gemeente Pijnacker-Nootdorp (hierna: de gemeente) en de Stichting Habion (hierna: Habion).

Verzoek ontvangen op: 26 januari 2023

Ingesteld door: gemeente Pijnacker-Nootdorp

Overige betrokkenen: Stichting Habion

Datum advies: 8 mei 2023

Termijn van twaalf weken na ontvangst van het verzoek om een uitspraak van de minister verliep op 20 april 2023. De beslistermijn is bij brief van 18 april 2023 (kenmerk 2023-0000199634, resp. 2023-0000199715) verlengd met vier weken tot en met 18 mei 2023. Dit advies in het geschil is vastgesteld door de *Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet* (hierna: de Commissie) op 8 mei 2023 en verzonden aan de minister.

De onafhankelijk voorzitter van de Commissie, dhr. Jacques Niederer, heeft zich bij besluit van 30 maart 2023 verschoond vanwege zijn betrokkenheid bij de uitspraak van de Raad van State in een geschil tussen de gemeente Pijnacker-Nootdorp en Stichting Habion d.d. 30-6-2021. Het fungerend voorzitterschap voor het advies inzake het geschil is belegd bij mw. Elly Blanksma, lid van de Adviescommissie.

De samenstelling van de Commissie:

- Elly Blanksma, fungerend voorzitter,
- Jannie Mooren, lid (voorgedragen door de Woonbond)
- Jim Schuyt, lid (voorgedragen door Aedes)
- Kirsten Veldhuijzen, lid (voorgedragen door de VNG).

In dit geschil hebben op 1 mei 2023 twee hoorzittingen plaatsgevonden, één met de verzoeker, de gemeente, en één met Habion. Een kort verslag van de hoorzittingen is aan dit advies toegevoegd.

De Commissie volgt bij geschilbehandeling de door haar vastgestelde werkwijze, waarbij eerst de ontvankelijkheid getoetst wordt en daarna een inhoudelijke afweging plaatsvindt.

II. Ontvankelijkheid

Het verzoek om een bindend oordeel, d.d. 26 januari 2023, is *tijdig* ingediend.

De verstrekte informatie bij het indienen van het geschil is *compleet* en conform artikel 19a van de Regeling toegelaten instelling volkshuisvesting 2015.

Vastgesteld wordt dat in dit geschil een inbreng van een huurdersvertegenwoordiging ontbreekt: Habion kent geen huurdersorganisatie voor haar woningen in de gemeente.

De gemeente doet een beroep op art. 44, lid 3 van de Woningwet en verzoekt om een bindende uitspraak van de minister, inhoudende 'dat Habion met de gemeente tot de afspraak moet komen om nog maximaal 9 DAEB woningen bij mutatie te labelen als niet-DAEB woning, in plaats van de door Habion gewenste 73 woningen.'

Er is gedurende bijna een jaar overleg gevoerd over de prestatieafspraken 2023.

Wat hier meespeelt is het verschil in visie over de taak van een categorale corporatie (een

categorale corporatie is een toegelaten instelling met landelijk werkingsgebied voor een specifieke doelgroep) in relatie tot de kerntaak van corporaties in het algemeen.

De Commissie oordeelt het door de gemeente ingediende geschil ontvankelijk.

III. Inhoud van het geschil

Om aan de verplichtingen uit art. 42, lid 2, en art. 43, lid 1 van de Woningwet te voldoen heeft Habion een prestatiebod gedaan aan de gemeente.

Het prestatiebod van Habion van juni 2022 omvat het bij mutatie geliberaliseerd verhuren van 73 sociale huurwoningen (van de 120) in complex Waterhoen (onderdeel van de Weidevogelhof), die nu een huurprijs hebben onder de liberalisatiegrens. Habion geeft aan tevens tenminste 100 nieuwbouwappartementen te willen realiseren, waarvan 70% sociale huur (dus 70 appartementen) die qua kwaliteit overeenkomen met een sociale huurprijs.

Kern van het geschil:

Gemeente

Volgens de gemeente draagt Habion met haar prestatiebod niet naar redelijkheid bij aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

In het gemeentelijk beleid, de Woonvisie 2020-2030, staat dat de huidige voorraad sociale huurwoningen al krap is, ook voor senioren, en dat inkrimping van die voorraad voorkomen moet worden. Op de hoorzitting is nader toegelicht dat de gemeente binnen de regio Haaglanden het minste aandeel sociale woningen heeft (17%), terwijl het streefgetal 30% is, en dat de wachttijd voor een sociale huurwoning met 96 maanden de hoogste in de regio is. Uitgangspunt van de gemeentelijke woonvisie is dat het aantal sociale huurwoningen in absolute aantallen, alsook procentueel meer in evenwicht gebracht moet worden met de regionale situatie. Volgens de gemeente is het volkshuisvestelijk belang dan ook dat de omvang van de bestaande voorraad sociale huurwoningen in stand blijft en zo mogelijk vergroot wordt, bijvoorbeeld door nieuwbouw. Het aanbod van Habion voor de realisatie van tenminste 100 nieuwe woningen (waarvan 70% sociaal) heeft de gemeente niet in de afweging betrokken, omdat het realisatiepotentieel beperkt is: er is voorsnog geen bouwlocatie voorhanden, ook anderszins zijn er geen activiteiten of (voorbereidings)besluiten die de realisatie naderbij brengt binnen afzienbare termijn om bij te dragen aan de volkshuisvestelijke doelen.

Daarnaast zal ook met de realisering van 70 sociale nieuwbouwwoningen de totale sociale huurvoorraad in absolute zin afnemen (73 sociaal eraf door liberalisering, 70 sociaal erbij door nieuwbouw), terwijl er voor Habion geen financiële noodzaak is voor de liberalisering en er het alternatief is van de inkomensafhankelijke huurverhoging.

Voorts refereert de gemeente aan de gerechtelijke procedures over het scheidingsvoorstel DAEB/niet-DAEB van Habion. Daar heeft de hoogste bestuursrechter (de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) bepaald dat omzetting van 70 DAEB woningen naar niet-DAEB (in het kader van de scheiding DAEB/niet-DAEB) niet strookt met het gemeentelijk volkshuisvestelijk belang.

De gemeente acht het in strijd met deze uitspraken als Habion desondanks toch feitelijk woningen bij mutatie liberaliseert.

Habion

Habion meent dat zij met haar prestatiebod wel een redelijke bijdrage levert aan de uitvoering van de Woonvisie van de gemeente. Habion ziet in de gemeente een duidelijke vraag naar middenhuur voor ouderen met een zorgbehoefte en wenst in die behoefte te voorzien door liberalisering bij mutatie, waardoor een doorstroomketen op gang kan komen. Habion ziet dat ook als haar taak. Deze woningen scoren qua punten op grond van het Woningwaarderingstelsel ruim voldoende voor een geliberaliseerde huurprijs. Er is een *mismatch* tussen de kwaliteit van deze woningen en de huidige sociale huurprijs. Dat kan worden aangepast door liberalisering bij mutatie.

Volgens Habion blijft de sociale voorraad op peil door te investeren in nieuwbouw van tenminste 100 woningen waarvan minimaal 70% met een gereguleerde huurprijs. Op de hoorzitting gaf Habion aan dat de precieze aantallen (binnen marges) bespreekbaar zijn: in januari 2023 heeft

Habion het prestatiebod aangepast naar liberalisatie van 60 woningen in de Waterhoen (in plaats van 73).

Verder is Habion van mening dat de gemeente niet kan bepalen hoe Habion haar bijdrage als bedoeld in art. 42, lid 2, van de Woningwet moet invullen; er is immers geen hiërarchische verhouding tussen de corporatie en de gemeente. Het staat Habion vrij gebruik te maken van de bevoegdheid tot liberalisering van een sociale woning bij mutatie, als genoemd in art. 79 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Btiv).

Deze invulling van het prestatiebod strookt volgens Habion met het gemeentelijk volkshuisvestelijk belang.

IV. Beoordelingskader op grond van artikel 19d Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Rtiv)

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 en artikel 40 van het Btiv en de Rtiv 2015 waarin de geschilbeslechting nader uitgewerkt is) en voor zover relevant 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.

V. Het oordeel van de Commissie en advies aan de minister

De Commissie merkt op dat het haar bevreemdt dat over 2023 (en in de jaren daarvoor) geen prestatieafspraken tussen beide partijen tot stand zijn gekomen.

Tijdens de hoorzittingen werd aangegeven door beider vertegenwoordigers dat de onderlinge verstandhouding goed en open is. Tegelijkertijd stelt de Commissie vast dat Habion door de gemeente niet is betrokken bij het opstellen van de Woonzorgvisie (2023-2030), die toch specifiek gaat over de woonbehoefte van de inwoners met een zorgvraag waaronder ouderen en evenmin bij de ontwikkeling van twee bouwlocaties voor nieuwbouw van woningen, terwijl Habion een voornemen tot nieuwbouw heeft geuit.

Het aangepaste voorstel van Habion van januari 2023 (50% liberaliseren bij mutatie) blijft hier buiten beschouwing, omdat het na indiening van het verzoek is gedaan en omdat het kennelijk niet heeft geleid tot (alsnog) overeenstemming en tot intrekking van het verzoek.

Redelijke bijdrage aan uitvoering van het gemeentelijk beleid

De Commissie heeft besproken of het prestatiebod van Habion van juni 2022 als een redelijke bijdrage beschouwd kan worden aan de uitvoering van de gemeentelijk woonvisie.

Volgens de gemeente bestaat het gemeentelijk volkshuisvestelijk belang eruit dat – gezien de tekorten op de woningmarkt - krimp van de sociale sector (inclusief seniorenwoningen) moet worden voorkomen en dat uitbreiding bevorderd moet worden. Dit beleid is terug te vinden in de Woonvisie 2020-2030 (p. 10-11, 19-23).

De Commissie neemt in beginsel de gemeentelijke uitleg van haar volkshuisvestelijk beleid tot uitgangspunt en toetst of deze een grondslag vindt in de Woonvisie.

(1) Prestatiebod op het onderdeel: liberalisering 73 woningen bij mutatie

Het bod van Habion om 73 woningen bij mutatie te liberaliseren – en daarmee buiten de sociale huursector te brengen – verkleint de sociale woningvoorraad en strookt in zoverre niet met het gemeentelijke beleid, neergelegd in de woonvisie, tot behoud en zo mogelijk uitbreiding van de sociale woningvoorraad.

De Commissie onderschrijft het standpunt van Habion dat de corporatie geen uitvoeringsorganisatie van de gemeente is. Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de gemeente en de corporatie in die zin, dat de gemeente de corporatie zou kunnen voorschrijven op welke wijze de bijdrage als bedoeld in art. 42, lid 2 Woningwet geleverd moet worden; daar gaat de corporatie als zelfstandige instelling over. De keuze om bij mutatie een vrijgekomen sociale

huurwoning te liberaliseren is in beginsel aan de corporatie. De Commissie begrijpt dat vanuit het bedrijfseconomisch belang van Habion bezien liberalisering van deze woningen wenselijk is.

Dit betekent dat de bijdrage van de corporatie er heel wel uit kan bestaan dat enerzijds woningen geliberaliseerd worden en anderzijds door nieuwbouw woningen aan de sociale voorraad worden toegevoegd, als het resultaat past binnen de gemeentelijke woonvisie. De keuze voor overheveling bij mutatie ligt echter niet volledig bij Habion.

Art. 42, lid 2 van de Woningwet impliceert dat (de omvang van) het bij mutatie liberaliseren van sociale huurwoningen besproken moet worden met de gemeente in het kader van de prestatieafspraken, zodat afstemming tussen de beleidskeuze van de corporatie en het gemeentelijk volkshuisvestelijk belang plaatsvindt. Habion heeft betoogd dat het schrappen van de opsomming, waaronder het bij mutatie liberaliseren, uit art. 39 lid 1 Btiv betekent dat de corporatie hier vrij in is. Er is hier echter door de regelgever geen *inhoudelijke* wijziging beoogd, zodat dit aspect nog steeds onderdeel uitmaakt van prestatieonderhandelingen. Zo staat in de NvT bij het gewijzigde Btiv (Stb. 2021, 570, NvT):

(par. 3.3)"Omdat de regels voor het overleg soms als een keurslijf worden ervaren, is meer ruimte gegeven en verduidelijkt dat de lokale partijen het proces samen kunnen inrichten op een manier die voor hen het best werkbaar is. In aansluiting hierop is in dit besluit meer vormvrijheid gegeven bij het jaarlijks in te dienen activiteitenoverzicht in het kader van de prestatieafspraken." en

(par. 3.3.2)"Hiermee wordt beoogd dit artikel meer in lijn te brengen met de herijkte cyclus prestatieafspraken, waarin volop ruimte is voor lokale partijen om het proces en de vormgeving overeen te komen die past bij de lokale context."

De Commissie signaleert hier een spanningsveld: er zijn al sinds enige jaren geen prestatieafspraken tussen Habion en de gemeente tot stand gekomen, maar intussen liberaliseert Habion wel sociale huurwoningen bij mutatie. Inmiddels zijn 11 van de 120 sociale huurwoningen op deze wijze geliberaliseerd. Er ontbreekt – zo lijkt het – een belang bij Habion om met de gemeente prestatieafspraken te maken.

De Commissie is van mening dat Habion niet tot meer dan incidentele liberalisering bij mutatie kan overgaan, zonder dat de voorgenomen liberalisering bij mutatie een afgewogen onderdeel uitmaken van de lokale prestatieafspraken. Art. 79 Btiv staat hieraan geenszins in de weg.

De Commissie concludeert dat dit onderdeel van het bod van Habion met betrekking tot de liberalisering van 73 sociale huurwoningen bij mutatie, niet in redelijke mate bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid zoals neergelegd in de Woonvisie, aangezien het feitelijk leidt tot een afname van de sociale voorraad.

(2) Prestatiebod op het onderdeel: nieuwbouw 100 woningen

Het prestatiebod van Habion omvat echter ook de nieuwbouw van 100 woningen, waarvan 70% sociaal. Onderhavige casus is daarmee anders dat het geschil dat ten grondslag lag aan de gerechtelijke procedures over het scheidingsplan DAEB/niet-DAEB van Habion (waar de gemeente aan refereert) en dat ook overigens een andere juridische grondslag had.

De vraag is of deze nieuwbouw realistisch is. Habion is niet actief zelf grond aan het verwerven. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van bouwlocaties (Centrumlijn-Noord en Centrumlijn-Zuid en diverse andere locaties) waar Habion niet bij betrokken is. Habion en de gemeente zijn niet in gesprek over strategie en inrichting van een bouwlocatie, waar zowel het volkshuisvestelijk belang van de gemeente als het bedrijfseconomisch belang van Habion mee gediend zijn.

Dat rechtvaardigt de conclusie dat op korte of middellange termijn de realisering van de door Habion voorgestelde 100 nieuwbouwwoningen ter compensatie van de liberalisering geen reëel perspectief is.

De Commissie is op basis hiervan van mening dat het nieuwbouwaanbod van Habion als onderdeel van de prestatieafspraken voor 2023 buiten beschouwing moet worden gelaten.

Zodra er door partijen wel daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven, kan het een serieuze oplossingsrichting zijn en kan deze meegewogen worden bij de vraag of van voldoende 'compensatie' sprake is.

De Commissie concludeert over dit onderdeel van het prestatiebod voor 2023, dat er geen concreet zicht is op het binnen afzienbare termijn realiseren van de voorgestelde nieuwbouw. Overigens zou

de voorgestelde nieuwbouw van sociale huurwoningen nog steeds een afname van het aantal sociale woningen in bezit van Habion opleveren.

De Commissie is – al het bovenstaande afwegende - van oordeel dat de gemeente zich inhoudelijk niet onredelijk heeft opgesteld door te stellen dat Habion met het prestatiebod geen redelijke bijdrage levert aan de uitvoering van de gemeentelijke woonvisie, omdat het materieel leidt tot een afname van de sociale voorraad en er geen concreet zicht is op het binnen afzienbare termijn compenseren van deze afname door middel van nieuwbouw.

Het beroep van Habion op de grote vraag naar middenhuur voor ouderen met een zorgvraag en daarmee het belang van de doorstroming, treft geen doel.

Uit de Woningwet volgt dat de huisvesting van ouderen met een zorgvraag die op basis van hun inkomen zijn aangewezen op een sociale huurwoning, de kerntaak van Habion is (zoals door de ABRvS is bevestigd, zie ECLI:NL:RVS:2012:1400). Dat Habion een categorale instelling is, staat er niet aan in de weg dat zij, gelet op art. 42, lid 2 van de Woningwet, moet bijdragen aan de uitvoering van het – bredere -volkshuisvestingsbeleid. Om die reden mag de gemeente primair afwegen welke impact het liberaliseringsbeleid van Habion heeft op de sociale huurwoningvoorraad.

Advies aan de minister voor VRO

De Commissie adviseert de minister om als zijn oordeel uit te spreken dat de gemeente zich niet onredelijk heeft opgesteld door te stellen dat Habion met het prestatiebod van juni 2022 niet naar redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, zoals neergelegd in de Woonvisie 2020-2030 van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Hierbij is als doorslaggevend aan te merken de onvoldoende hardheid van de compensatie via nieuwbouw en de feitelijke afname van de sociale woningvoorraad door de liberalisering.

De Commissie adviseert de minister om aan beide partijen, de gemeente en Habion, een oproep te doen om er samen uit te komen met in achtneming van het onderhavige oordeel.

De Commissie adviseert de minister om de gemeente op te roepen tot het nemen van het initiatief tot overleg met Habion over de mogelijkheden voor realisering van nieuwbouw. Van de gemeente mag verlangd worden dat het niet alleen RndomWonen en Staedion, maar ook Habion betreft bij de ontwikkeling van bouwlocaties en Habion betreft bij de Woonzorgvisie.

Van Habion mag verlangd worden dat het niet doorgaat met liberalisatie bij mutatie, zolang geen prestatieafspraken tot stand zijn gekomen waarin deze aanpak past.

Commissie adviseert de minister om in dat kader uit te spreken dat (meer dan incidenteel) liberaliseren bij mutatie onderwerp dient te zijn van prestatieafspraken met de gemeente, zodat afweging met het gemeentelijk beleid gewaarborgd is.

Concreet heeft de gemeente de minister verzocht om als bindend oordeel uit te spreken dat *“Habion met [de gemeente] tot de afspraak moet komen om nog maximaal 9 DAEB woningen bij vrijkomen te labelen als niet-Daeb, in plaats van de door [Habion] gewenste 73 woningen”*.

De Commissie is van oordeel dat dit verzoek niet kan worden gehonoreerd.

De Woningwet gaat bij het maken van prestatieafspraken uit van gelijkwaardigheid van partijen en daarin past het niet dat de Commissie of de minister voorschrijft welke afspraken dienen te worden gemaakt (zoals ook is uitgesproken in het oordeel inzake Rotterdam (2019/2)).

Het oordeel van de Commissie resp. de uitspraak van de minister betreft de vraag of het uitgebrachte bod van Habion als een redelijke bijdrage aan het gemeentelijk beleid kan worden beschouwd. Het is niet de taak van de Commissie zich in die onderhandelingen te mengen en voor te schrijven wat daarvan het resultaat moet zijn. De conclusies van de Commissie en het oordeel van de minister dienen wel te worden betrokken in verdere onderhandelingen over de prestatieafspraken.

De Commissie adviseert de minister derhalve het specifieke verzoek om uit te spreken wat precies in de prestatieafspraken moet worden opgenomen, af te wijzen.



De Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet,

Elly Blanksma fungerend voorzitter
Den Haag, 8 mei 2023