

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Adviescommissie Geschilbeslechting Prestatieafspraken Woningwet over het geschil tussen de gemeente Leeuwarden en de Stichting Habion (2024/1)

1. Geschilbehandeling, samenstelling commissie en werkwijze

Geschil tussen de gemeente Leeuwarden (hierna: de gemeente) en de Stichting Habion (hierna: Habion).

Verzoek ontvangen op: 16 november 2023

Ingesteld door: gemeente Leeuwarden

Overige betrokkenen: Habion en Stichting Huurdersplatform Nieuw Elan

Datum advies: 15 februari 2024

De termijn van twaalf weken na ontvangst van het verzoek om een uitspraak van de minister verliep op 8 februari 2024. De beslistermijn is verlengd met 4 weken tot en met 7 maart 2024.

Dit advies in het geschil is vastgesteld door de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet (hierna: de commissie) op haar vergadering van 15 februari 2024.

De samenstelling van de commissie:

- Jacques Niederer (voorzitter),
- Elly Blanksma (lid, voorgedragen door VNG),
- Jannie Mooren (lid, voorgedragen door de Woonbond) en
- Jim Schuyt (lid, voorgedragen door Aedes).

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

2. Ontvankelijkheid

Het verzoek om een bindend oordeel, d.d. 16 november 2023, is tijdig ingediend.

De verstrekte informatie bij het indienen van het geschil is compleet en conform artikel 19a van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: Rtiv 2015).

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

De gemeente doet een beroep op artikel 44, lid 3 van de Woningwet en verzoekt om een bindende uitspraak van de minister over het geschil dat bestaat tussen de gemeente en Habion en dat het maken van prestatieafspraken over 2024 (hierna: prestatieafspraken 2024) in de weg staat. Dit geschil betreft o.a. de voorgenomen verkoop van 241 wooneenheden (vier complexen, het gehele bezit in Leeuwarden) door Habion, terwijl de gemeente juist een extra inzet van Habion verwacht. Kan de gemeente redelijkerwijs een bijdrage van Habion vragen of niet?

Er is tussen beide gedurende 2023 diverse malen overleg gevoerd over de prestatieafspraken 2024, maar Habion wil in 2024 het bezit verkocht hebben en dus geen verdergaande prestatieafspraken meer maken. De discussie gaat dan ook voornamelijk over de vraag of verkoop door Habion gerechtvaardigd is.

Door Habion is in de zienswijze betoogd dat het verzoek van de gemeente niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat de gemeente iets vraagt wat de minister wettelijk niet kan opleggen, t.w. een verkoopverbod en een investeringsverplichting.

Volgens de gemeente is op grond van het gemeentelijk beleid (Volkshuisvestingsvisie 2021) een inzet van Habion wenselijk in de vorm van een op-een vervangende nieuwbouw bij verkoop en toevoeging aan de voorraad ouderenhuisvesting met 400 eenheden vanwege de uitbreidingsvraag:

"Gelet op het grote verschil van inzicht over de opgave voor ouderenhuisvesting in de gemeente Leeuwarden en verschil van inzicht wat hier redelijkerwijs van Habion in verwacht mag worden, heeft verder spreken over prestatieafspraken 2024 geen zin" (zie: Verzoek om bindende uitspraak, 14 november 2023, blad 3), aldus Habion.

Naar het oordeel van de commissie vraagt de gemeente hier niet van de minister het opleggen van een verkoopverbod, en evenmin van een investeringsverplichting. Gevraagd wordt een bindend oordeel of het bod van Habion een redelijke bijdrage vormt. In een andere brief van de gemeente, d.d. 17-10-2023 (kenmerk 2023-204767), richt de gemeente aan de minister een verzoek om Habion een aanwijzing te geven tot opschorting van de verkoop en om begeleiding van RVO teneinde te voorkomen dat het bezit wordt verkocht aan commerciële partijen. Die brief is echter niet het verzoek om een bindend oordeel als bedoeld in artikel 44 Woningwet.

Met een eventueel oordeel van de minister dat Habion met het bod van 29 juni 2023 geen redelijke bijdrage levert aan het gemeentelijk beleid, is nog geen sprake van een verkoopverbod of investeringsplicht.

De commissie oordeelt het door de gemeente ingediende verzoek ontvankelijk.

3. Inhoud van het geschil

Om aan de verplichting van artikel 42, lid 2, van de Woningwet te voldoen heeft Habion op 29 juni 2023 een prestatiebod gedaan aan de gemeente. Het prestatiebod van Habion omvat het voortzetten van het beheer van het bezit van Habion in Leeuwarden, totdat verkoop is gerealiseerd. Geen inzet wordt

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

voorzien inzake nieuwbouw, sloop, renovatie of transformatie, omdat Habion beoogt na de verkoop niet meer feitelijk werkzaam te zijn in Leeuwarden.

3.1 Kern van het geschil:

Gemeente

Volgens de gemeente draagt Habion met haar prestatiebod niet naar redelijkheid bij aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. De gemeente acht Habion hiertoe gehouden, zodat verkoop van het volledige bezit aan derden niet mogelijk zou moeten zijn.

In het gemeentelijk beleid, neergelegd in de **Volkshuisvestingsvisie 2021**, wordt uitgegaan van een toenemende behoefte aan betaalbare ouderenhuisvesting, dus van de noodzaak tot uitbreidingsnieuwbouw.

Op basis van de (concept) **Woonzorgvisie** wordt dit nader geconcretiseerd:

- tot 2040 tenminste 1.100 extra geclusterde woningen erbij,
- waarvan 370 verpleegzorgplekken en
- waarvan 70% in het sociale huursegment.

Op basis van **de Regionale Woondeal 2022-2030 Regio Leeuwarden** komt de gemeente tot de conclusie :

- tot 2030 moeten er 1.080 eenheden voor ouderenhuisvesting bijkomen.

Naar het oordeel van de gemeente is verkoop van 241 eenheden aan commerciële kopers door Habion (en daarmee het verdwijnen van die eenheden uit de sociale huursector) dus geen redelijke bijdrage aan de uitvoering van dit gemeentelijk beleid, maar juist het tegenovergestelde.

De gemeente acht Habion gehouden, zolang het nog feitelijk bezit heeft en er een opgave ligt in Leeuwarden, een redelijke bijdrage te leveren. Die redelijke bijdrage bestaat volgens de gemeente uit de bouw van 400 extra eenheden ouderenhuisvesting, naast behoud van de huidige 241 eenheden voor ouderenhuisvesting in het sociale huursegment, dan wel, bij verkoop, een-op-een vervangende nieuwbouw.

Habion

Habion meent dat zij met haar prestatiebod wel een redelijke bijdrage heeft geleverd. Volgens Habion weet de gemeente al geruime tijd dat Habion zich uit Leeuwarden wil terugtrekken, verwijzend naar de tijdlijn van correspondentie tussen Habion en de gemeente (bijlage 3 van AKD)). Die keuze mag Habion als zelfstandige private onderneming ook maken, aldus Habion, want dit past in het vestigings-, acquisitie- en dispositiebeleid, dat in 2016 is vastgesteld en op 3-2-2022, na herijking, met de gemeente is gecommuniceerd.

Het daarin afgebakende vestigingskader omvat niet de gemeente Leeuwarden. De laatste vier complexen van Habion in Leeuwarden, Hofwijck, St.Jozef, Eezicht en de Helling, zijn al op 1-11-2020 ter verkoop aangeboden aan corporaties in de regio.

Sinds 2020 kon de gemeente Leeuwarden dus weten dat Habion actief is in het terugtrekken uit de gemeente. In 2020 is hier al uitvoering aan gegeven met de verkoop van complex Swettehiem.

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

Op 10-8-2022 informeert Habion de gemeente over de stand van zaken in de verkoop van de vier complexen. Op 12-4-2023 informeert Habion de gemeente nogmaals over de verkoopplannen.

Habion stelt dat zij alle ruimte heeft gegeven voor andere corporaties (en de gemeente) om het bezit over te nemen, maar dat is niet gelukt. Dan is het gerechtvaardigd dat Habion commerciële kopers zoekt. Daarbij heeft Habion vergaande afspraken kunnen maken voor behoud van het sociale beheer van de woningen (gedurende ten minste 10 jaar), alsmede voor het behoud van een gelijkwaardige positie voor het huurdersplatform Nieuw Elan: de kopers zijn bereid om met prestatieafspraken vergelijkbare afspraken te maken met het huurdersplatform.

Voorts betoogt Habion dat het met de ouderenhuisvesting in Leeuwarden niet zó kritiek is gesteld als de gemeente doet voorkomen, dat daardoor verkoop van de 241 eenheden aan particuliere kopers niet aanvaardbaar zou zijn: de betreffende complexen zijn niet erg in trek bij de ouderen.

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

De commissie gaat bij haar advisering uit van het wettelijk kader (artikelen 42, 43 en 44 Woningwet, artikel 40 van het Btiv en artikel 19a e.v. van de Rtiv 2015). Daarin wordt het proces beschreven om tot prestatieafspraken te komen. De commissie betreft in haar afweging het in de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid en, waar relevant, het beleid in andere gemeenten waar de betrokken toegelaten instelling werkzaam, 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.

5. Het oordeel van de commissie

5.1 Juridisch kader

De commissie stelt vast dat enkele juridische vragen aan de orde zijn, waarvan beantwoording nodig is alvorens tot een advies te kunnen komen.

- 1. Verhouding tussen gemeente en corporatie*
Heeft een corporatie de beleidsruimte om haar feitelijke werkzaamheden (via verkoop) in een gemeente te staken en daarmee haar bijdrage aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid? Of heeft een corporatie de verplichting, zolang zij in de desbetreffende gemeente bezit heeft, naar redelijkheid bij te dragen aan het gemeentelijk volkshuisvestelijk beleid?
- 2. Verhouding tussen artikel 27 Woningwet en artikel 42 e.v. Woningwet*
Hoe verhouden de goedkeuringsbevoegdheid van de Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) en de verplichting tot het leveren van een redelijke bijdrage aan de uitvoering van het gemeentelijk

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

volkshuisvestingsbeleid zich tot elkaar?

3. *Verhouding tussen partijen bij de totstandkoming van prestatieafspraken*
Kan een gemeente, op basis van het lokale volkshuisvestingsbeleid, concreet de gewenste bijdrage van een corporatie invullen?

Ad 1 Verhouding tussen gemeente en corporatie

De corporatie heeft privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In dat opzicht komt de corporatie in beginsel ruimte voor de eigen bedrijfsvoering toe en de keuze voor verkoop. Echter, de corporatie is geen gewone private onderneming, maar een 'toegelaten instelling'. Dat is een instelling door de overheid 'toegelaten' om een maatschappelijke taak te behartigen. Toelating impliceert dat de instelling uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam mag zijn en dat zij haar financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting mag en moet inzetten (artikel 19 Woningwet).

Vanwege deze bindende maatschappelijke taak zijn vergaande wettelijke kaders vastgelegd waarbinnen het ondernemingsbeleid zich heeft te bewegen en die de vrijheid van bedrijfsvoering beperken. Zo moet de corporatie een redelijke bijdrage leveren aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid (artikel 42, lid 2 Woningwet) en is in beginsel verkoop van bezit aan preventieve goedkeuring van de Aw (namens de minister) onderhevig, waarbij getoetst wordt aan – kortweg – het belang van de volkshuisvesting (artikel 27 Woningwet).

Daarbij ligt er wel een relatie tussen verkoop en prestatieafspraken.

Bij voornemens om "pakketten huurwoningen voor uitponding aan te bieden" acht de regering het op z'n plaats dat dit besproken wordt in het kader van de prestatieafspraken, zodat verkoopvoornemens van de corporatie passen in een vooraf besproken en overeengekomen kader alsook dat die voornemens betrokken kunnen worden bij de bespreking van prestatieafspraken.¹ Dit geeft partijen de mogelijkheid de volkshuisvestelijke nadelen zoveel mogelijk te ondervangen. In feite betekent dit dat de corporatie gedurende het verkoopproces (ook) verantwoordelijk is voor het inschatten en waar mogelijk mitigeren van de volkshuisvestelijke nadelen van complexgewijze verkoop van het (gehele) bezit. Er is dus geen ongeclausuleerde vrijheid of ruimte voor een corporatie om via verkoop van al het bezit de feitelijke werkzaamheden in een gemeente te staken; dat zal zorgvuldig moeten gebeuren.

Tegelijkertijd is het zo dat de gemeente een gewenste bijdrage van de corporatie aan het gemeentelijk beleid niet kan opleggen of afdwingen. In het kader van onderhandelingen over prestatieafspraken dient daartoe tussen gelijkwaardige partijen nu juist overeenstemming te worden bereikt. Als stok achter de deur kan de minister om een bindende uitspraak worden gevraagd, waartoe de minister de redelijkheid van de standpunten kan aangeven, in de verwachting dat hiermee een obstakel uit de weg wordt geruimd voor verdere onderhandelingen.

¹ Aanvankelijk werd in het Btiv voorgeschreven dat verkoopvoornemens tot op postcodegebied in het prestatiebod moesten zijn opgenomen. Die mate van detaillering is uit het Btiv geschrapt, maar de notie dat voornemens tot verkoop onderdeel uitmaken van prestatieafspraken is ongewijzigd (zie artikel 23a, lid 1 sub d 1° van Btiv. Zie ook II 2014-2015, 33966, nr. 11 (Nota nav Verslag), p. 78 e.v.).

Dit ziet op de gelijkwaardigheid van partijen, waar ieder een eigenstandige rol heeft op basis van de Woningwet en waarbij geen der partijen de ander iets kan opleggen of afdwingen, maar waarvan redelijkheid wordt verwacht in het komen tot overeenstemming.

Ad 2 Verhouding tussen verkoopgoedkeuring (artikel 27 Woningwet) en prestatieafspraken (artikel 42 e.v. Woningwet)

Hier staan twee wettelijk regimes naast elkaar: de verkoopnormering op grond van artikel 27 Ww en de totstandkoming van prestatieafspraken op grond van artikel 42 e.v. Ww.

Naar het oordeel van de commissie ligt de beoordeling of verkoop van het gehele bezit in Leeuwarden door Habion aan commerciële partijen volkshuisvestelijk verantwoord is, bij de Aw, gelet op artikel 27 Woningwet (vgl. ook artikel 23a Btiv).

In die toetsing dient onder meer aan de orde te komen of de beloftes, toezeggingen en voorwaarden waaronder die verkopen plaatsvinden voldoende zijn om enige betekenis te kunnen hebben. Gedacht kan worden aan de 10-jaarstermijn voor voortzetting van het sociaal beheer, de inhoud en hardheid van een op te stellen samenwerkingsovereenkomst tussen de nieuwe eigenaar-verhuurder en het huurdersplatform waar in de koopovereenkomst kennelijk naar wordt verwezen, en van de betrokkenheid en inspraak van Nieuw Elan bij toekomstige beleidskeuzes van de nieuwe eigenaar-verhuurder (de Wet Overleg huurders verhuurder is dan niet van toepassing). Het ligt in de rede dat deze aandachtspunten ook in de zienswijzen in de goedkeuringsprocedure onder de aandacht van de Aw worden gebracht.

De wettelijke normering inzake prestatieafspraken houdt in dat Habion, zolang zij feitelijk werkzaam is in Leeuwarden, gehouden is actief te zijn en een redelijke bijdrage te leveren aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Het is logisch dat, indien verkoop van het (gehele) bezit doorgang vindt, de verplichting uit artikel 42, lid 2 Woningwet niet kan worden opgelegd.

Dit neemt niet weg dat de commissie zich een oordeel vormt over de zorgvuldigheid van het proces, de gang van zaken tot aan de indiening van het goedkeuringsverzoek bij de Aw. Immers, het is de wettelijke taak van de commissie advies te geven over het geschil dat aan het tot stand komen van die afspraken in de weg staat.

Ad 3 Verhouding tussen partijen bij de totstandkoming van prestatieafspraken

Benadrukt wordt dat de drie partijen die tot prestatieafspraken moeten komen, in die onderhandelingen een gelijkwaardige positie innemen. Dit betekent dat geen der partijen de andere partijen iets kan opleggen of afdwingen.

Partijen hebben alle wel een eigen rol c.q. verantwoordelijkheid.

Het huurdersplatform zal bewaken dat de belangen en de positie van de huurders worden gewaarborgd. Vandaar dat Nieuw Elan in zijn zienswijze de voorkeur uitspreekt voor verkoop aan een andere corporatie en, als toch verkoop aan derden plaatsvindt, dit onder stevige voorwaarden gebeurt.

De gemeenteraad stelt het bredere gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid vast en de corporatie dient naar redelijkheid haar bijdrage te leveren aan de uitvoering van dat beleid, zo bepaalt artikel 42 Woningwet.

De gemeentelijke volkshuisvestingsvisie vormt daarmee een begrenzing van de vrijheid van bedrijfsvoering en het kader voor de bijdrage van de corporatie.

De corporatie komt beleidsruimte toe in het bepalen op welke wijze die bijdrage wordt geleverd (zie artikel 43, lid 1 Woningwet); wat telt is of het resultaat van die bijdrage in lijn is met het gemeentelijk beleid. De gemeente kan dus niet voorschrijven hoe die bijdrage van de corporatie eruit moet zien. Dat neemt niet weg dat de gemeente, in het kader van de onderhandelingen over de prestatieafspraken, een gewenste inzet kan benoemen. Dat levert evenwel geen plicht op voor de corporatie. De gemeente kan geen investeringsplicht of een verkoopverbod opleggen.

5.2 Beoordeling verzoek gemeente

Na het juridisch kader enigszins te hebben afgebakend, komt de commissie toe aan de vraag of de gemeente in redelijkheid een bijdrage van Habion kan vragen voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid in 2024, en of het bod van Habion d.d. 29 juni 2023 als een redelijke bijdrage kan worden beschouwd als bedoeld in artikel 42, lid 2 Ww.

Kan de gemeente een bijdrage van Habion vragen voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid?

Beantwoording van deze vraag hangt af van de beslissing van de Aw op het verzoek van Habion tot goedkeuring van de verkoop van de vier complexen, De Helling, Hofwijck, St. Jozef en Eezicht.

Aw keurt verkoop door Habion goed

Keurt de Aw de (volledige) verkoop goed, dan kan de gemeente naar het oordeel van de commissie niet meer een bijdrage van Habion verlangen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Er is dan geen grond meer voor verdere onderhandelingen over de prestatieafspraken 2024, want dan is Habion niet meer feitelijk werkzaam in Leeuwarden.

Zoals aangegeven, is het de taak van de commissie wel advies te geven over het geschil dat aan het tot stand komen van die afspraken in de weg staat. Dit impliceert dat de commissie zich een oordeel vormt over de zorgvuldigheid van het proces, de gang van zaken tot aan de indiening van het goedkeuringsverzoek bij de Aw.

De commissie merkt hier op dat het bevreemdt dat in de prestatieafspraken 2021-2022 (m.n. par.5) door Habion nog volledig wordt ingezet op renovatie en verduurzaming van haar sociale bezit in Leeuwarden en de gevolgen van de voorgenomen *volledige* terugtrekking uit Leeuwarden - één jaar later - nergens aan de orde komen in die prestatieafspraken. Tijdens de besprekingen in 2020 over de prestatieafspraken 2021 is het voorgenomen vertrek al wel genoemd door Habion, maar het gaat over "*gefaseerd terugtrekken uit het Noorden*" en

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

“Wanneer Habion zich uit Leeuwarden terugtrekt moeten de andere corporaties in staat worden gesteld de locaties van Habion op volkshuisvestelijk rendabele wijze over te nemen. Habion verkoopt daarbij bij voorkeur aan lokaal opererende corporaties.” (zie: Verslag van bestuurlijk overleg Habion, Nieuw Elan en de gemeente Leeuwarden d.d. 2 november 2020).

Hieruit is niet specifiek af te leiden dat de vier complexen alle tegelijk in verkoop zouden komen en dat dit reeds in 2023 zou moeten plaatsvinden.

Uit de zienswijze van Habion, waarin de gang van zaken tot aan de verkoop wordt toegelicht, wordt niet ingegaan op wat er met de volkshuisvestelijke investeringscapaciteit gebeurt die ontstaat door verkoop aan commerciële partijen. Zoals aangegeven is het wenselijk dat verkoopvoornemens in het kader van de prestatieafspraken aan de orde worden gesteld, zodat partijen de mogelijkheid hebben de volkshuisvestelijke nadelen zoveel mogelijk te ondervangen. Nu is dit niet duidelijk. De volkshuisvestelijke investeringscapaciteit door verkoop aan commerciële partijen en door het vertrek uit Leeuwarden zal Habion na verkoop waarschijnlijk inzetten in andere werkgebieden. Als Habion zich niet zozeer ziet als ‘private onderneming’ met een recht tot verkoop van haar bezit, maar meer als toegelaten instelling, zou er niet alleen gekeken zijn naar het belang van Habion, maar ook naar het volkshuisvestelijke belang van Leeuwarden. Dit acht de commissie een omissie.

Tevens merkt de commissie op dat de gemeente Leeuwarden vanaf eind 2020 - toen duidelijk werd dat Habion volledig uit Leeuwarden zou willen vertrekken - geen energie heeft gericht op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder e.e.a. zou kunnen plaatsvinden, maar dat is ingezet op het tegenhouden van de verkoop en het aanspreken van Habion op (nieuwe) investeringen in Leeuwarden. De gemeente is daarbij uitgegaan van onjuiste veronderstellingen inzake haar (rechts)positie, zoals het kunnen afdwingen van investeringen door Habion of het kunnen verbieden van de verkoop.

Dit heeft een patstelling opgeleverd, die nog altijd voortduurt.

Al met al is hierdoor veel tijd verloren gegaan die veel constructiever gebruikt had kunnen worden. Met name om afspraken te maken over hoe nadelen van het vertrek en de verkoop van het Habion-bezit - ingeval die goedgekeurd zou worden - te ondervangen.

Concluderend is de commissie van oordeel dat het proces rond de verkoop van de vier complexen (Hofwijck, St. Jozef/Eezicht en de Helling) door Habion niet zorgvuldig is geweest: ondanks de algemene bekendheid met de beslissing van Habion zich uit het Noorden terug te trekken is er weinig aandacht besteed aan hoe de volkshuisvestelijke nadelen van de terugtrekking op enige wijze op te vangen zijn. De andere regionale corporaties zijn financieel niet in staat vier complexen in één keer te kopen, zo blijkt uit het Ortec onderzoek. Daar had Habion rekening mee moeten houden, temeer daar zij heeft aangegeven bij voorkeur te verkopen aan lokaal opererende corporaties.

Indien de Aw de verkoop goedkeurt, kan dit oordeel van de commissie evenwel niet leiden tot de oproep om opnieuw in onderhandeling te gaan. Er is dan geen

grond meer voor prestatieafspraken aangezien Habion dan niet meer feitelijk werkzaam is in Leeuwarden.

Datum

Aw keurt verkoop door Habion niet goed

Kenmerk
2024-000097468

Indien de Aw de (volledige) verkoop niet goedkeurt, is er de situatie dat Habion de complexen in Leeuwarden in bezit houdt en daar dus feitelijk werkzaam blijft. Dan herleeft de verplichting als bedoeld in artikel 42, lid 2 Woningwet voor Habion om een redelijke bijdrage te leveren aan uitvoering van de volkshuisvestingsvisie van de gemeente Leeuwarden en zal Habion met een aangepast prestatiebod moeten komen.² Het prestatiebod van 29 juni 2023 is immers gebaseerd op de situatie dat het bezit in 2024 verkocht zou zijn. Het betoog van de gemeente dat, zolang de complexen feitelijk niet zijn geleverd, Habion nog eigenaar is en daarmee verplicht is tot prestatieafspraken, houdt geen stand. Voor de vier complexen zijn koopovereenkomsten gesloten (onder voorbehoud van goedkeuring) en de goedkeuringsaanvraag is in voorbereiding genomen door Habion. Als voor het nakomen van de verplichting uit artikel 42, lid 2 Woningwet uitsluitend de vraag bepalend zou zijn of Habion feitelijk nog eigenaar is, miskent dat die stand van zaken in het verkoopproces. De commissie is dan ook van oordeel dat op dit moment niet gesteld kan worden dat Habion nog feitelijk werkzaam is in Leeuwarden (en om die reden gehouden tot een bijdrage aan het gemeentelijk beleid), maar dat dit afhankelijk is van de vraag of de verkoop geëffectueerd kan worden door goedkeuring.

De commissie neemt in beginsel het gemeentelijke volkshuisvestelijk beleid tot uitgangspunt zoals neergelegd in de door de gemeenteraad geaccordeerde Volkshuisvestingsvisie 2021. De commissie begeeft zich niet in een inhoudelijk oordeel over dat gemeentelijke beleid.

De wens, een-op-een vervangende nieuwbouw bij verkoop, is volgens de commissie niet relevant indien de verkoop van het gehele bezit van Habion na goedkeuring door de Aw gerealiseerd wordt: dan zijn prestatieafspraken immers niet meer aan de orde. Keurt de Aw de verkoop niet goed, dan is deze wens eveneens niet meer relevant.

De gemeente heeft aangegeven dat ze van Habion tevens verwacht dat het 400 wooneenheden voor ouderen nieuw bijbouwt (uitbreidingsnieuwbouw), teneinde een verwacht tekort te voorkomen. Anders dan Habion in haar zienswijze aangeeft, beschouwt de commissie dit niet als het opleggen van een investerings*plicht*, maar als een voorstel voor de gewenste bijdrage van Habion. Zoals hierboven aangegeven, is Habion hier niet toe verplicht.

De gemeente heeft naar het oordeel van de commissie genoegzaam onderbouwd dat de behoefte aan (geclusterde) ouderenhuisvesting in de sociale huursector de komende jaren fors zal toenemen en dat behoud en zelfs uitbreiding van het beschikbare aanbod van betaalbare ouderenhuisvesting noodzakelijk is. Verwezen wordt naar de onderbouwing in de Volkshuisvestingsvisie, het RIGO onderzoek uit 2023, de concept Woonzorgvisie en de Regionale Woondeal 2022-2030 Regio Leeuwarden. Het ligt dan in de rede dat van de betrokken woningcorporaties, ook

² Ongeacht of tegen het Aw-besluit gerechtelijke procedures worden gevoerd.

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

van Habion indien de verkoop niet doorgaat, een bijdrage in die toegenomen behoefte wordt gevraagd.

De commissie kan evenwel geen oordeel geven of een uitbreidingsopgave van specifiek 400 eenheden voor Habion redelijk is: de commissie gaat niet over de concrete inhoud van prestatieafspraken. Het is een afweging die Habion zelf moet maken en gemotiveerd aan de gemeente moet voorleggen, zodat het voorwerp van onderhandeling wordt. Dat neemt niet weg dat een nieuw prestatiebod van Habion wel zodanig dient te zijn, dat het bijdraagt aan uitvoering van het gemeentelijk beleid, dus van het inlopen van de verwachte tekorten aan bepaalde vormen van ouderenhuisvesting.

Is het bod van Habion d.d. 29 juni 2023 een redelijke bijdrage als bedoeld in artikel 42, lid 2 Woningwet?

Het bod dat Habion op 29 juni 2023 heeft uitgebracht houdt in dat zij het beheer van haar bezit in Leeuwarden nog voortzet tot aan de levering aan kopers. Er worden geen verdere investeringen gedaan in renovatie, verduurzaming of nieuwbouw, omdat Habion verwacht in 2024 geheel geen bezit meer te hebben in de gemeente.

Indien de Aw de verkoop niet goedkeurt, zal Habion vanuit een ander perspectief – namelijk voortzetting van haar feitelijke werkzaamheden in Leeuwarden – opnieuw haar bijdrage aan het gemeentelijk ouderenhuisvestingsbeleid moeten bepalen. Dan volstaat het prestatiebod van 29 juni 2023 dus niet. De commissie is van oordeel dat in die situatie het bod van Habion, zoals uitgebracht in juni 2023, geen redelijke bijdrage vormt als bedoeld in artikel 42, lid 2 Woningwet.

6. Advies aan de minister

De commissie adviseert de minister om vast te stellen dat het geschil dat tussen de gemeente en Habion bestaat draait om de verkoop van alle 241 wooneenheden door Habion aan commerciële partijen. Dit staat de totstandkoming van prestatieafspraken 2024 in de weg.

De commissie adviseert de minister om als zijn oordeel uit te spreken dat Habion, hoewel als eigenaar in beginsel bevoegd tot verkoop van bezit, onvoldoende verantwoordelijkheid heeft getoond om de volkshuisvestelijke nadelen van de beoogde verkoop voor Leeuwarden zoveel mogelijk te ondervangen. Ter onderbouwing wijst de commissie in het bijzonder op de keuze van Habion om de verkoop van alle vier complexen tegelijkertijd in één jaar plaats te laten vinden, dit niet te betrekken in de prestatieafspraken 2021-2022 besprekingen met de gemeente en Nieuw Elan, op de mogelijke aantasting van de positie van de huurdersvertegenwoordiging en in het ontbreken van een regeling hoe de door Leeuwarder huurders opgebrachte middelen voor onderhoud en verduurzaming aan hun huisvesting ten goede blijft komen; daardoor dreigt maatschappelijk vermogen onttrokken te worden aan de Leeuwarder huursector.

Indien de verkoop niet wordt goedgekeurd, zal Habion een nieuw prestatiebod moeten uitbrengen; bij het uitbrengen daarvan zal Habion met dit oordeel rekening dienen te houden.

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

De commissie adviseert de minister om tevens als zijn oordeel uit te spreken dat de gemeente veel te lang de focus heeft gehad op het tegenhouden van de verkoop, in plaats van de focus te richten op het opvangen van de gevolgen daarvan voor het gemeentelijk beleid: alternatieve scenario's zijn niet bekend. Dit is naar de mening van de commissie mede veroorzaakt door onjuiste veronderstellingen bij de gemeente omtrent haar bevoegdheden en die van de minister om verkoop door Habion te kunnen tegen houden (anders dan op basis van de artikel 27 Woningwet procedure). De patstelling die hierdoor is ontstaan heeft niet alleen kostbare tijd verspild (vanaf 2020 had men 3 à 4 jaar de tijd om aan een oplossing kunnen werken voor het compenseren van de voorziene afname van de sociale huursector met de 241 eenheden van Habion), maar ook de verhoudingen verslechterd.

De commissie adviseert de minister om uit te spreken dat in het kader van deze procedure om een bindend oordeel als bedoeld in artikel 44 van de Woningwet, geen oordeel kan worden gegeven over de toelaatbaarheid van de verkoop als zodanig, nu er de goedkeuringsprocedure als bedoeld in artikel 27 van de Woningwet is die door Habion reeds vergaand in voorbereiding is genomen.

Aangezien die procedure nog niet tot een uitkomst heeft geleid, moet met twee mogelijkheden rekening worden gehouden. Een bindend oordeel zal dus 'onder voorbehoud' kunnen worden gegeven:

- a) De commissie adviseert de minister om als zijn oordeel uit te spreken dat, indien de Aw de (volledige) verkoop goedkeurt, er geen grond is voor een inhoudelijk bindend oordeel over het geschil inzake de prestatieafspraken 2024, aangezien Habion dan niet meer feitelijk werkzaam is in de gemeente.
- b) De commissie adviseert de minister om als zijn oordeel uit te spreken dat, indien de Aw de verkoop niet goedkeurt, Habion geacht wordt weer feitelijk werkzaam te zijn in de gemeente en derhalve op grond van artikel 42 Woningwet alsnog een prestatiebod over 2024 moet uitbrengen, zodanig dat zij in redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid voor ouderen en dat zij verkoopvoornemens betreft bij de prestatieafspraken besprekingen ter ondervanging waar mogelijk van de volkshuisvestelijke nadelen.

Hierbij adviseert de commissie de minister om als zijn oordeel uit te spreken dat het prestatiebod van 29 juni 2023 van Habion niet als een redelijke bijdrage aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid kan worden beschouwd, omdat dit gebaseerd is op de terugtrekking uit de gemeente in 2024. Als de verkoop niet wordt goedgekeurd, zal er derhalve een nieuw prestatiebod van Habion moeten komen.

De Woningwet gaat bij het maken van prestatieafspraken uit van gelijkwaardigheid van partijen en daarin past het niet dat de commissie of de

minister specifiek voorschrijft welke afspraken dienen te worden gemaakt (zoals ook is uitgesproken in het oordeel inzake Rotterdam (2019/2)). De commissie is daarom van oordeel dat door de minister geen uitspraak kan worden gedaan over de wens van de gemeente dat Habion 400 nieuwe wooneenheden bouwt; de concrete invulling is voorwerp van onderhandeling tussen de drie partijen.

Datum

Kenmerk
2024-0000097468

*Adviescommissie Geschilbeslechting Prestatieafspraken Woningwet
namens deze,*

mr. J.M.L. Niederer,
Voorzitter

