



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500EA Den Haag

Gemeente Leeuwarden
T.a.v. het College van burgemeester en wethouders
Postbus 21000
8900 JA Leeuwarden

DGVB
dWonen

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500EA Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Datum **18 APR 2024**
Betreft bindende uitspraak geschil prestatieafspraken 2024
Leeuwarden-Habion

Kenmerk
2024-0000200358

Uw kenmerk
2023-234860

Bijlage(n)
2

Geacht college van burgemeester en wethouders,

Bij brief van 23 november 2023 heb ik u de ontvangst bevestigd van het geschil van de gemeente Leeuwarden met woningcorporatie Habion over de prestatieafspraken 2024 (hierna te noemen: geschil), zoals bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de Woningwet, dat u bij mij aanhangig heeft gemaakt. U heeft mij verzocht om over dit geschil een bindende uitspraak te doen. De termijn voor het doen van een bindende uitspraak is tweemaal verdaagd met telkens vier weken, waardoor deze termijn loopt tot 4 april 2024.

Het geschil is ter advisering voorgelegd aan de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet (hierna te noemen: de commissie). De commissie heeft mij op 15 februari geadviseerd. Mede op grond hiervan heb ik mijn standpunt bepaald; in deze brief ontvangt u mijn bindende uitspraak in dit geschil.

Deze brief dient tevens als antwoord op uw verzoek van 17 oktober 2023, tot het opschorten van het proces van verkoop van het bezit van Habion totdat daarover prestatieafspraken zouden zijn gemaakt, en het bieden van begeleiding in dat proces.

Kern geschil

Volgens de gemeente Leeuwarden draagt Habion, een categorale woningcorporatie voor ouderen, met het prestatiebod van 29 juni 2023 niet naar redelijkheid bij aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Het bod van Habion omvatte het voortzetten van het beheer van het bezit van Habion in Leeuwarden, totdat de geplande verkoop van dat bezit zou zijn gerealiseerd. Habion bezit op dit moment nog 241 wooneenheden in vier complexen in Leeuwarden. Het bod van Habion omvatte verder geen inzet voor nieuwbouw, sloop, renovatie of transformatie.

De gemeente acht Habion gehouden tot het doen van een redelijke bijdrage op grond van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Volgens de gemeente is op grond van het gemeentelijk beleid (Volkshuisvestingsvisie 2021) een inzet van Habion wenselijk in de vorm van behoud van de huidige 241 wooneenheden voor

ouderenhuisvesting in het sociale huursegment, dan wel, bij verkoop, een-op-een vervangende nieuwbouw. Daarnaast vindt de gemeente wenselijk dat Habion een toevoeging doet aan de voorraad ouderenhuisvesting met 400 eenheden.

Habion stelt dat zij met haar prestatiebod wel een redelijke bijdrage heeft geleverd. Sinds 2020 kon de gemeente Leeuwarden weten dat Habion actief bezig is om zich terug te trekken uit de gemeente. In 2020 had Habion al haar wooncomplex Swettehiem verkocht. Habion stelt als zelfstandige private onderneming de keuze te kunnen maken zich uit de gemeente terug te trekken, want dit past in haar vestigings-, acquisitie- en dispositiebeleid, dat op 3 februari 2022 met de gemeente Leeuwarden is gecommuniceerd en dat geen voortzetting van haar werkzaamheden in de gemeente inhoudt. De laatste vier complexen van Habion in Leeuwarden, te weten Hofwijck, St.Jozef, Eezicht en de Helling, zijn op 1 november 2020 ter verkoop aangeboden. Habion stelt alle ruimte te hebben gegeven voor overname van het bezit door andere woningcorporaties en/of door de gemeente, maar dat dat niet is gelukt. Volgens Habion is het daarom gerechtvaardigd dat zij commerciële kopers zoekt. Habion wijst erop dat zij vergaande afspraken heeft gemaakt met de kopers voor behoud van het sociale karakter van de woningen (gedurende ten minste 10 jaar), alsmede voor het behoud van een gelijkwaardige positie voor het huurdersplatform Nieuw Elan. Habion brengt ook naar voren dat de betreffende complexen niet erg in trek zijn bij de ouderen: er is leegstand.

De gemeente Leeuwarden en Habion hebben gedurende 2023 diverse malen overleg gevoerd over de prestatieafspraken 2024. Gevraagd wordt een bindend oordeel te geven over de vraag of het bod van Habion een redelijke bijdrage vormt.

Advies commissie

Na afweging van de aangedragen argumenten van de gemeente Leeuwarden en van Habion en na toetsing aan het wettelijk kader, is de commissie tot haar advies gekomen. De commissie adviseert mij op basis van haar overwegingen:

- 1) 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;
- 2) als 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. Indien een vergunningaanvraag voor verkoop zou worden ingediend en niet zou worden goedgekeurd, zal Habion een nieuw prestatiebod moeten uitbrengen. Bij het uitbrengen daarvan zal Habion met dit oordeel rekening dienen te houden;
- 3) als oordeel uit te spreken dat de gemeente te lang de focus heeft gehad op het tegenhouden van de verkoop, in plaats van op het opvangen van de gevolgen daarvan voor het gemeentelijk beleid. Hierdoor is vanaf 2020 kostbare tijd verspild en zijn de verhoudingen verslechterd;

- 4) 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; daarop ziet de goedkeuringsprocedure als bedoeld in artikel 27 van de Woningwet die door Habion reeds vergaand in voorbereiding is genomen;
- 5) een bindend oordeel 'onder voorbehoud' te geven, afhankelijk van de uitkomst van de verkoopaanvraag, luidende dat:
 - a) *indien de verkoopaanvraag wordt goedgekeurd*
er geen grond is voor een inhoudelijk bindend oordeel over het geschil inzake de prestatieafspraken 2024 indien de Autoriteit woningcorporaties (Aw) de (volledige) verkoop goedkeurt, aangezien Habion dan niet meer feitelijk werkzaam is in de gemeente Leeuwarden;
 - b) *indien de verkoopaanvraag wordt afgekeurd*
Habion wordt geacht feitelijk werkzaam te zijn in de gemeente Leeuwarden indien de Aw de verkoop niet goedkeurt. De commissie adviseert mij om als 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. Derhalve moet Habion op grond van artikel 42 Woningwet alsnog een prestatiebod over 2024 uitbrengen, zodanig dat zij in redelijkheid bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid voor ouderen en dat zij de verkoopvoornemens betreft bij de besprekingen voor prestatieafspraken zodat de volkshuisvestelijke nadelen zoveel mogelijk kunnen worden ondervangen. De concrete invulling van die afspraken is aan de drie partijen.

Volkshuisvestelijke opgave

Voor de beoordeling van dit geschil is het van belang de context van de bredere volkshuisvestelijke opgave te schetsen. Zoals ook gememoreerd in de bindende uitspraak in het geschil tussen de gemeente Pijnacker-Nootdorp en Habion van 2023¹, is volkshuisvesting één van de prioriteiten van het kabinet vanwege het woningtekort, en is er door de vergrijzing een toenemende behoefte aan passende woningen voor ouderen. In de Nationale prestatieafspraken die ik heb ondertekend met Aedes, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Woonbond is opgenomen dat landelijk wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke netto groei van de sociale huurvoorraad. In de Nationale prestatieafspraken zijn specifieke afspraken gemaakt voor aantallen te bouwen sociale huurwoningen door woningcorporaties, en voor aantallen aanvullend te realiseren sociale huurwoningen voor ouderen. Op basis van het beleidsprogramma 'Wonen en zorg voor ouderen' is er landelijk een doelstelling om minstens 290.000 extra woningen die geschikt zijn voor ouderen te realiseren tot en met 2030, waarvan 60.000 door corporaties. Woningcorporaties moeten zich bij het doen van hun prestatiebod niet alleen richten op de gemeentelijke woonvisie, maar dienen ook

¹ [Bindende uitspraken over geschil prestatieafspraken gemeente Pijnacker-Nootdorp | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

rekening te houden met de Nationale prestatieafspraken en de volkshuisvestelijke prioriteiten².

Voor de regio Leeuwarden geldt dat er in de woondeal van april 2023 een netto-uitbreiding van de sociale huurwoningvoorraad is afgesproken. Dat past ook bij de behoefte die in de regio Leeuwarden aanwezig is. Op grond van het genoemde programma 'Wonen en zorg voor ouderen' is de doorvertaalde opgave voor de provincie Fryslân het realiseren van 4300 nieuwe woningen voor ouderen (2900 nultredenwoningen en 1400 geclusterde woningen).³

Aanvullende overweging

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting voeg ik in aanvulling op het bovenstaande nog de volgende overweging toe.

Ik constateer dat dit geschil blootlegt dat de wet- en regelgeving niet eenduidig antwoord lijkt te bieden voor een situatie als deze. De commissie is met dit geschil geconfronteerd geweest met een samenloop van omstandigheden: een geschil prestatieafspraken en een voorgenomen verkoop bedoeld om een algeheel vertrek van de woningcorporatie uit de gemeente te verwezenlijken. Deze beide sporen gaan in de kern over hetzelfde, namelijk het door Habion beoogde vertrek uit de gemeente, en daartoe de aangekondigde verkoop van alle 241 wooneenheden. De commissie wijst er daarbij terecht op dat op basis van de wet- en regelgeving, het aan het oordeel van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) is om als gemandateerde vergunningverlener goedkeuring te geven op de verkoop door Habion om daarmee het vertrek van Habion definitief mogelijk te maken. Hiermee krijgen verkoopregels in de Woningwet⁴ echter een zwaarte waarvoor zij niet zijn bedoeld.

De verkoopregels zijn bedoeld om de verkoop van individuele woningen, complexen en/of maatschappelijk vastgoed te beoordelen, niet om de terugtrekking van een woningcorporatie uit een gemeente te accorderen of af te wijzen. Of een verkoop ertoe zal leiden dat een woningcorporatie niet langer in die gemeente werkzaam zal zijn, lijkt vanuit de verkoopregels geen criterium te zijn. Dit geschil laat echter zien dat dat in de praktijk mogelijk wel het gevolg van kan zijn. Het effect van een algeheel vertrek uit een gemeente lijkt in de beleidsregels van de Aw niet naar voren te komen als onderdeel van de afweging die de Aw maakt bij de beoordeling van een verkoopaanvraag. Desalniettemin lijkt dit een aspect waarmee de Aw bij zo'n beoordeling vanuit de regelgeving⁵ wel rekening kan houden, vanuit de weging van het belang van de volkshuisvesting. Daarbij lijkt het in het bijzonder relevant dat in de meeste reguliere gevallen de opbrengst van een verkoop opnieuw wordt geïnvesteerd in de volkshuisvesting in dezelfde gemeente of een gemeente in dezelfde regio. In dit geval wordt er echter definitief maatschappelijk vermogen onttrokken aan Leeuwarden en de bredere regio, met alle volkshuisvestelijke nadelen voor de

² Artikel 43 lid 1 Woningwet in samenhang met artikel 39 lid 1 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting

³ Regionale woondeal 2022-2030 regio Leeuwarden

⁴ Artikel 27 Woningwet en 22-25 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting

⁵ Artikel 23 lid 1 sub a Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting

gemeente en regio van dien. De vraag dient zich daarbij op of maatschappelijk vermogen in de ene regio volkshuisvestelijk meer kan 'renderen' dan in een andere regio, of dit een passend criterium is voor een toegelaten instelling om te hanteren, en hoe dit op een objectieve wijze zou kunnen worden afgewogen. In alle gevallen lijkt dit echter te wijzen op het belang juist in een dergelijke situatie waarin verkoop gelijk staat aan vertrek, expliciet aandacht te besteden aan de volkshuisvestelijke nadelen van de voorgenomen verkoop.

Bindende uitspraak

Ik neem de overwegingen en het advies van de commissie over, behalve ten aanzien van de conclusie van de commissie dat de beslissing van de Autoriteit woningcorporaties bepalend zal zijn voor de beantwoording van 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 van 29 juni 2023 als een redelijke bijdrage kan worden beschouwd als bedoeld in artikel 42, lid 2 Woningwet. Voor het overige worden de overwegingen en adviezen van de commissie hier als herhaald en ingelast beschouwd.

Ten aanzien van de vraag of het prestatiebod van Habion al dan niet een redelijke bijdrage aan het gemeentelijke beleid vormde, overweeg ik het volgende. De commissie heeft terecht overwogen dat een corporatie gedurende het verkoopproces een verantwoordelijkheid heeft voor het mitigeren van de volkshuisvestelijke nadelen van een complex-gewijze verkoop van het gehele bezit. Anders dan de commissie, kom ik tot het oordeel dat Habion ten tijde van het bod - juist vanwege deze verantwoordelijkheid - wél nog 'feitelijk werkzaam' was in de gemeente Leeuwarden. Dat de verkoopprocedure al ver was gevorderd doet daaraan niet af. Een woningcorporatie heeft een maatschappelijke taak te behartigen en heeft vanuit het stelsel van de Woningwet een bijzondere verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. Derhalve is er in mijn oordeel sprake van feitelijke werkzaamheid zolang een woningcorporatie in een gemeente verhuureenheden in de DAEB bezit of in eigendom heeft. In een geval als het onderhavige, waarbij het verkoopproces van het hele bezit al ver was gevorderd, bestaat die 'feitelijke werkzaamheid' erin inspanningen te richten op het zoveel mogelijk ondervangen van de negatieve volkshuisvestelijke effecten van het beoogde vertrek, in samenspraak met de gemeente en huurdersorganisaties. Zolang een woningcorporatie feitelijk werkzaam is in een gemeente, is zij gehouden in haar prestatiebod een redelijke bijdrage te leveren aan de gemeentelijke woonvisie.

Zoals de commissie ook heeft overwogen, constateer ik dat Habion heeft nagelaten in het prestatiebod de volkshuisvestelijke opgave te onderkennen en evenmin heeft zij aandacht besteed aan mitigerende maatregelen om de volkshuisvestelijke nadelen van het beoogde vertrek voor de gemeente Leeuwarden op te vangen. In dit licht is van belang dat de commissie in het advies aangeeft dat de gemeente genoegzaam heeft 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. De stelling van Habion dat het met de ouderenhuisvesting in Leeuwarden niet zo kritiek is gesteld houdt dan

DGVB
dWonen

Datum

Kenmerk
2024-0000200358

ook geen stand. Het onttrekken van maatschappelijk vermogen aan deze regio en voor deze opgave past dan ook niet bij de verantwoordelijkheid die Habion als toegelaten instelling heeft.

Hiermee kom ik dan ook tot het oordeel dat het bod van Habion – als woningcorporatie nog feitelijk werkzaam in de gemeente Leeuwarden - niet een redelijke bijdrage vormde aan de gemeentelijke woonvisie. Verwacht mag dan ook worden dat Habion alsnog in samenspraak met de gemeente en Nieuw Elan tot een set aan afspraken komt waarin wél een adequate weging is gegeven van de volkshuisvestelijke opgave en het opvangen van de nadelige effecten van het vertrek.

Ik spreek in dat kader mijn oordeel uit dat Habion, de gemeente Leeuwarden en Nieuw Elan zich tot het uiterste dienen in te spannen om in samenspraak te komen tot afspraken en/of voorwaarden om de nadelige gevolgen van het vertrek van Habion te ondervangen. Ik roep Habion ertoe op niet eerder een verkoopaanvraag voor de complexen in te dienen dan dat een set afspraken voor het vertrek is gemaakt en zo nodig hiertoe de reeds bij de Aw ingediende verkoopaanvragen in te trekken. Deze afspraken en/of voorwaarden dienen recht te doen aan de lokale én landelijke volkshuisvestelijke opgave, en dienen te worden opgesteld met inachtneming van wat in deze bindende uitspraak is overwogen. Daarbij ben ik van oordeel dat de gemeente het gegeven dient te accepteren dat Habion uit Leeuwarden wenst te vertrekken, en dat de gemeente zich moet richten op het bereiken van afdoende afspraken en/of voorwaarden waaronder Habion dit kan doen. Indien partijen hierop prijs stellen ben ik bereid om voor dit gesprek vanuit mijn ministerie begeleiding te faciliteren.

Voor een nadere motivering van deze bindende uitspraak verwijs ik u waar toepasselijk naar de overwegingen die de commissie aan haar advies ten grondslag heeft gelegd (zie de bijlage).

DGVB
dWonen

Datum

Kenmerk
2024-0000200358

Aard van de bindende uitspraak

Bijgaand treft u een nadere toelichting aan over de aard van de bindende uitspraak, zoals bedoeld in artikel 44, vierde lid, van de Woningwet.

Kennisgeving en publicatie

Andere betrokken partijen bij dit geschil worden schriftelijk in kennis gesteld van de bindende uitspraak in dit geschil. Verder wordt de bindende uitspraak digitaal gepubliceerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

 Hugo de Jonge