

No. W04.23.00270/I

's-Gravenhage, 22 november 2023

Bij Kabinetsmissive van 6 september 2023, no.2023002070, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 in verband met aanpassing van de verkoopregels en termijn voor grondposities, met nota van toelichting.

Woningcorporaties staan voor grote maatschappelijke opgaven rond beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid van woningen. De regering wil corporaties beter in staat stellen met deze maatschappelijke opgaven om te gaan. Hiertoe stelt de regering in dit ontwerpbesluit twee maatregelen voor. Allereerst wordt voorgesteld om toe te staan dat corporaties bepaalde eengezinswoningen kunnen verkopen aan zittende huurders. Dat moet zorgen voor meer doorstroming en het aanbod van sociale huurwoningen vergroten. Verder stelt de regering voor om de termijn om te bebouwen grond van woningcorporaties te behouden te verlengen van vijf naar tien jaar. Gebleken is dat de vijfjaarstermijn gelet op de doorlooptijd van woningbouw te kort is en corporaties daardoor eerder worden gedwongen bouwgrond weer van de hand te doen.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de effectiviteit van de voorgestelde verkoopregels primair afhankelijk is van het aantal eengezinswoningen dat voor verkoop in aanmerking komt. Daar wordt in de toelichting op het ontwerpbesluit geen inschatting van gegeven. Hierdoor is lastig te zeggen wat de verwachte effecten zijn in het licht van de voorgenomen doelen. De Afdeling adviseert in de toelichting op de cijfermatige motivering van de verwachte effectiviteit in te gaan. Verder adviseert zij nader in te gaan op de betekenis van de voorwaarde dat de koper de woning voor eigen gebruik inzet, alsmede op de handhaving daarvan. Tot slot adviseert de Afdeling om het begrip 'eengezinswoning' nader in het ontwerpbesluit te definiëren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Aanleiding en inhoud ontwerpbesluit

In de woningmarkt is een disbalans tussen vraag en aanbod van woningen. Woningbouw is daarvoor een oplossing, maar ook het beter afstemmen van vraag en aanbod van bestaande woningen kan bijdragen aan het oplossen van de woningnood. Bijvoorbeeld omdat huurders langer in een sociale huurwoning blijven omdat zij geen betaalbare koopwoning kunnen vinden, terwijl de woningcorporatie eengezinswoningen bezit die het wil verkopen. In dat geval kan het aantrekkelijk zijn voor de woningcorporatie om de (mogelijk onverhuurde) woning uit het DAEB-deel van het corporatiebezit te verkopen.¹

¹ 'DAEB' staat voor diensten van algemeen economisch belang. Het ontwerpbesluit gaat uitsluitend over het DAEB-deel en niet over het commerciële (niet-DAEB) deel van het corporatiebezit. Bij de ontplooiing van commerciële niet-DAEB-activiteiten moeten corporaties

Het effect van het verkopen van een DAEB-woning is dat het aandeel sociale huurwoningen in het totale woningbestand daalt. Bij verkoop van een onverhuurde woning neemt per saldo het aantal beschikbare woningen niet toe. Waar de corporatie eerst een eengezinswoning beschikbaar had, heeft het na verkoop aan een huurder de vrijgekomen sociale huurwoning uit een lagere huurklasse beschikbaar. Volgens de regering zorgt dat ervoor dat bestaande woningruimte beter wordt benut. Voor de woningcorporatie zelf neemt bij verkoop het eigen woningbestand wél af, maar daar staat tegenover dat de woningcorporatie de opbrengst van de verkoop kan gebruiken voor het bouwen en verduurzamen van woningen.

Verkoop van sociale huurwoningen is aan regels gebonden om doorkruising van de vrije sector te voorkomen. Voor verhuurde blijvend gereguleerde woningen geldt een aanbiedingsplicht wanneer de corporatie de woning wil verkopen. Het ontwerpbesluit verruimt die plicht zodat ook onverhuurde eengezinswoningen eerst aan huurders moeten worden aangeboden. Daarnaast zijn er sociale huurwoningen die op basis van de waardering van de kwaliteit van de woning 'geliberaliseerd' kunnen worden.

Het ontwerpbesluit verplicht de woningcorporatie ook die woningen eerst aan te bieden aan huurders, onder de voorwaarde dat het gaat om eengezinswoningen. Bij onverhuurde eengezinswoningen kunnen alle huurders van sociale huurwoningen in de gemeente een bod uitbrengen. Is er geen huurder die de potentieel te liberaliseren DAEB-woning wil kopen, dan kunnen volgens het bestaande stelsel ook andere woningzoekenden een bod doen.

2. Verkoop eengezinswoning aan huurders

De nieuwe verkoopregels dragen volgens de regering bij aan drie doelen.² Ten eerste zou het aanbod van koopwoningen toenemen. Ten tweede kunnen corporatiehuurders makkelijker in de wijk een woning kopen. Ten derde dragen de verkoopregels volgens de regering bij aan de doorstroming in de corporatiesector.

De verkoopregels lijken maar een beperkte bijdrage te kunnen leveren aan het bereiken van de beoogde doelen. Zo wordt niet toegelicht waarom de verkoopregels zorgen voor een toename van het aantal koopwoningen (eerste doelstelling). Corporaties mogen DAEB-woningen immers nu ook al verkopen.³ Er bestaat zelfs het risico dat corporaties een woning juist minder snel gaan verkopen, omdat zij deze in eerste instantie enkel voor maximaal de getaxeerde marktwaarde mogen aanbieden. Dat laatste maakt het voor middeninkomens overigens wel makkelijker een woning te kopen, en vergroot zo hun kansen op de koopwoningmarkt (tweede doelstelling). Anders dan de regering beoogt is dat effect echter wijkoverstijgend, aangezien alle corporatiehuurders in de gemeente ervoor in aanmerking komen.

marktconform handelen en mogen zij deze activiteiten niet financieren vanuit de DAEB-activiteiten. Het onderscheid bestaat om woningcorporaties te richten op hun kernactiviteiten en voor wat betreft hun commerciële activiteiten een gelijk speelveld met marktpartijen te creëren. Het voorstel wijzigt niets aan de niet-DAEB-activiteiten.

² Toelichting op het ontwerpbesluit, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Verkoopregels).

³ Artikel 22 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015

Ten aanzien van de doorstroming (derde doelstelling) is het tot slot de vraag of de maatregel daar daadwerkelijk aan gaat bijdragen. De doorstroming in de corporatiesector hangt af van het aantal onverhuurde eengezinswoningen dat kan worden verkocht aan huurders van een sociale huurwoning. De regering licht in het ontwerpbesluit niet toe hoeveel woningen leeg staan, waardoor de effectiviteit van het ontwerpbesluit niet valt vast te stellen. In de Nationale Prestatieafspraken wordt uitgegaan van de verkoop van zo'n 90.000 woningen tot 2030,⁴ maar dit betreft ook ander categorieën woningen dan onverhuurde eengezinswoningen uit het sociale segment. Zonder dat er zicht is op het aantal in aanmerking komende woningen, is het niet goed te bepalen in welke mate de nieuwe verkoopregels daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het creëren van meer doorstroming in de corporatiesector.

Voor woningcorporaties zijn er daarnaast uitvoeringstechnisch enkele nadelen van de voorgestelde verkoopregels, waar in de consultatie ook op is gewezen. Zo moeten woningcorporaties zorgen voor communicatie over in aanmerking komende woningen en een termijn voor de aanbieding in acht nemen. Nu onvoldoende is toegelicht in welke mate de voorgestelde verkoopregels kunnen bijdragen aan de drie doelen van de regering, is voorts onduidelijk hoe de uitvoeringstechnische nadelen van de verkoopregels zich daartoe verhouden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de cijfermatige motivering van het aantal eengezinswoningen dat kan worden verkocht aan huurders van een sociale huurwoning. Dit is nodig om de verwachte effectiviteit van de verkoopregels te motiveren en daarnaast om af te wegen hoe de uitvoeringstechnische nadelen zich verhouden tot de beoogde effecten van de verkoopregels.

3. Koop voor eigen gebruik

Voorwaarde voor verkoop van een DAEB-woning aan een huurder is dat deze de woning voor eigen gebruik koopt. Volgens de toelichting op het ontwerpbesluit mag de woning niet worden gekocht met het oogmerk deze te verhuren of om hier een familielid (ook niet in de eerste graad) in te huisvesten.⁵ De Afdeling constateert dat deze uitleg niet in lijn is met de regelgeving, nu op grond daarvan onder koop voor eigen gebruik ook wordt verstaan dat een eerstegraads bloed- of aanverwant van de koper de woning als hoofdverblijf gaat gebruiken.⁶

Het handhaven van dit vereiste is in de praktijk lastig. Een corporatiehuurder moet bij de koop weliswaar aantonen dat de huurovereenkomst is beëindigd, maar een woningcorporatie heeft er slecht zicht op of de woning na verkoop daadwerkelijk door de koper zelf wordt bewoond. Instrumenten om dit te verzekeren heeft de corporatie evenmin, tenzij deze uit eigen beweging een zelfbewoningsplicht in de koopakte op laat nemen. Afgevraagd kan worden of het bestaande stelsel op dit punt aanscherping behoeft, nu de wens van de regering is om met de nieuwe verkoopregels de verkoop aan derden voor eigen gebruik toegankelijker te maken. Bijvoorbeeld door te stellen dat de woningcorporatie in de koopakte voor een bepaalde termijn een

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 2022D28117; Nationale prestatieafspraken, p. 7.

⁵ Toelichting op het ontwerpbesluit, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Verkoopregels).

⁶ Artikel 1, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 en Stb. 2021, 570.

zelfbewoningsplicht opneemt. De regering kiest daar in het ontwerpbesluit niet voor, maar licht de gevolgen van deze keuze niet toe.

De Afdeling adviseert de toelichting en het ontwerpbesluit in overeenstemming te brengen voor wat betreft de betekenis van de voorwaarde van eigen gebruik en om daarnaast in de toelichting in te gaan op de keuze om geen maatregelen te introduceren om de inzet van de woning voor eigen gebruik te verzekeren.

4. Definitie eengezinswoning

De verplichting om een potentieel te liberaliseren DAEB-woning die de woningcorporatie wil verkopen, eerst aan corporatiehuurders aan te bieden is beperkt tot eengezinswoningen. Volgens de toelichting wordt voor de betekenis van deze definitie aangehouden dat 'onder een eengezinswoning wordt verstaan elke woning die tevens een geheel pand vormt. Hieronder vallen vrijstaande woningen, aaneen gebouwde woningen, zoals twee onder één kap woningen, boerderijen met woningen en voorts alle rijenhuizen'.⁷

De Afdeling vraagt zich af of het opnemen van deze definitie in de toelichting voldoende is. Enkele organisaties hebben er in de consultatie op gewezen dat deze definitie ruimte voor interpretatie laat. Een in de consultatie aangedragen definitie acht de regering blijkens de toelichting eveneens onvoldoende sluitend.⁸ Gelet daarop merkt de Afdeling op dat het van belang is dat in het ontwerpbesluit een begripsbepaling wordt opgenomen waarin duidelijkheid wordt geboden over de kenmerken die bepalen of sprake is van een eengezinswoning waarvoor de nieuwe verkoopregels gaan gelden. Voor begrippen die een te weinig bepaalde betekenis hebben, is het opnemen van een definitie in het besluit gebruikelijk.⁹ Dit kan eraan bijdragen dat het begrip eengezinswoning in het maatschappelijk gebruik niet tot onduidelijkheid zal leiden.

De Afdeling adviseert om in het ontwerpbesluit een definitie op te nemen van het begrip eengezinswoning nu dit met het ontwerpbesluit een bepalend element wordt in de te hanteren verkoopregels en de betekenis niet voor alle betrokkenen duidelijk is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

⁷ Toelichting op het ontwerpbesluit, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Verkoopregels).

⁸ Toelichting op het ontwerpbesluit, algemeen deel, paragraaf 7 (Consultatie).

⁹ Aanwijzing 5.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.