

Memo: in stelling brengen van woningcorporaties voor sociale woningbouw

1. Aanleiding

De gemeente Westerwolde heeft een groot belang bij voldoende betaalbare en goede sociale huurwoningen, die langdurig beschikbaar blijven voor de juiste doelgroep. Tot 2031 neemt de vraag naar sociale huurwoningen toe met 220 woningen, volgens het Woningmarktonderzoek Oost-Groningen 2021-2031. Momenteel bereidt de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een wetsvoorstel voor waarmee hij o.a. meer evenwicht in de woningvoorraad wil aanbrengen. Als zijn wetsvoorstel *Versterking regie volkshuisvesting* wordt aangenomen, dan heeft dit gevolgen voor de samenstelling en verdeling van onze woningvoorraad.

Ten eerste zal in gemeenten met een relatief laag percentage sociale huurwoningen (zoals Westerwolde), ten minste 30% van de nieuwbouw woningen een sociale huurwoning moeten zijn. Ten tweede zal de nog op te stellen woonzorgvisie een vertaling moeten krijgen in ons woningbouwprogramma. Het doel daarvan is te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen, met een evenwichtige verdeling en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.

De gemeente Westerwolde staat daarmee voor een grote en groeiende opgave. Zij heeft woningcorporaties nodig om die opgave te vervullen. Daarom zet dit memo uiteen waarom het raadzaam is dat wij woningcorporaties in stelling brengen om te voorzien in voldoende betaalbare en goede sociale huurwoningen, die langdurig beschikbaar blijven voor de juiste doelgroep. Het memo zet vervolgens uiteen welk stappenplan wij hierin kunnen volgen. Dit memo is op hoofdlijnen geschreven. Kanttekeningen zijn daarom niet benoemd.

2. Achtergrond

De Rijksoverheid reguleert de sociale huursector. Onder andere met het stellen van: een maximale huurgrens; een maximale huurverhoging; een maximale inkomenseis; het recht op huurtoeslag. Deze regulering bepaalt wat geldt als sociale huursector. Dit betekent in de praktijk dat sociale huurwoningen ook gebouwd en geëxploiteerd kunnen worden door particulieren, beleggers, bouwers of projectontwikkelaars. Het maakt voor gemeenten en huurders echter uit van wie een sociale huurwoning is: van woningcorporaties of van deze andere verhuurders.

Verhuur door woningcorporaties

Corporaties hebben een wettelijk verankerde taak om sociale huurwoningen aan te bieden aan een specifieke doelgroep. Minimaal 80% van de sociale huurwoningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een laag inkomen. Corporaties hebben een brede maatschappelijke taak in het bieden van kwalitatief goede woningen in een prettige omgeving. Corporaties moeten zorgdragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering. Winst mag uitsluitend worden aangewend voor de volkshuisvesting. Corporaties moeten hun middelen inzetten om ervoor te zorgen dat de door hen beheerde woningen een minimale kwaliteit bezitten. Bovendien zijn corporaties voor lange tijd betrokken bij de gemeente waarin zij actief zijn. Zij maken bindende prestatieafspraken met de gemeente en huurdersorganisatie over hun bijdrage aan de volkshuisvestelijke opgave.

Verhuur door andere partijen

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om sociale huurwoningen (ook) door andere, private partijen te laten bouwen én exploiteren. Andere partijen hoeven aan minder eisen te voldoen bij het verhuren van sociale huurwoningen. Zij richten zich doorgaans niet primair op de laagste inkomens, mensen die uitstromen uit zorginstellingen of vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Hun sociale huurwoningen worden niet toegewezen via het woonruimteverdeelsysteem. Andere partijen zijn niet verplicht om op langere termijn met hun huurprijs onder de maximale huurgrens te blijven. Bij een verhoging van de huurprijs bestaat daardoor de kans deze sociale huurwoningen op termijn vrije sector huurwoningen worden. Andere partijen zijn niet gebonden aan een minimale instandhouding-

stermijn voor sociale huurwoningen. Zij verhuren vastgoed vaak voor een bepaalde maximale periode van 10 tot 15 jaar. Daarna is dan sprake zijn van 'vervreemding' of onttrekking van woningen aan de sociale woningvoorraad. Bovendien maken andere partijen geen prestatieafspraken met gemeenten.

Samengevat: meer dan andere partijen kunnen woningcorporaties de gemeente Westerwolde helpen de volkshuisvestelijke opgave te vervullen. Corporaties bieden de gemeente en haar inwoners:

- Sociale huur voor de laagste inkomens (doelgroep volgens de Woningwet).
- Passend toewijzen naar inkomen
- Toewijzing aan specifieke doelgroepen
- Een voldoende kwaliteit en acceptabele prijs van sociale huurwoningen
- Behoud van sociale huurwoningen op langere termijn
- Prestatieafspraken op 5 thema's (waaronder leefbaarheid en zorg)

3. Waarom is het aan de gemeente om woningcorporaties in stelling te brengen?

Gemeenten hebben een centrale rol bij volkshuisvesting. De wet legt de verantwoordelijkheid voor de sturing hierop primair bij gemeenten. In het woningbouwproces zijn woningcorporaties en andere partijen daarom afhankelijk van allerlei gemeentelijke besluiten. Gemeenten hebben toegezegd 'het primaat in de volkshuisvesting'. Voor de bouw van sociale huurwoningen zijn gemeenten sterk afhankelijk van vooral woningcorporaties, die daarom feitelijk het (uitvoerings)primaat hebben.

De mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op de bouw van sociale huur, zijn gewaarborgd in verschillende wetten. Gemeenten zijn op grond van de Woningwet verplicht om een woonvisie vast te stellen, waarin het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid wordt neergelegd. Het in de woonvisie scherp opschrijven van volkshuisvestelijke opgave, is een beleidsmatige en formele borging van de doelstellingen omtrent sociale huur (stap 1). De Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft als uitgangspunt dat gemeenten de bouw van sociale huurwoningen kunnen borgen in een bestemmingsplan (stap 2). In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is de instelling van de doelgroepenverordening opgenomen. Via de doelgroepenverordening kan de gemeente (onder andere) voor nieuwe sociale huurwoningen de doelgroep en een minimale instandhoudingstermijn bepalen (stap 3). De Huisvestingswet geeft gemeenten mogelijkheden om te sturen op het gebruik van bestaande woningvoorraad (stap 4).

4. Hoe kan de gemeente woningcorporaties in stelling brengen?

Door gebruik te maken van deze wettelijke sturingsmogelijkheden, kan de gemeente woningcorporaties met vijf stappen in stelling brengen.

Stap 1. Doelen rond sociale huurwoningen vastleggen in het woonbeleid

Het nog op te stellen addendum aan de woonvisie moet helder beschrijven voor wie de gemeente sociale huurwoningen wil laten realiseren. Hierbij is het o.a. belangrijk dat de doelgroep goed is afgebakend, de gewenste kwaliteit van de woningen is benoemd en de exploitatietermijn wordt vastgelegd. Door vaststelling van het addendum ligt een uitspraak van de gemeenteraad wat zij beoogt met de realisatie van sociale huurwoningen, en op welke wijze zij hier uitvoering aan geeft. Deze eerste stap is een beleidsmatige en formele borging van sociale huur.

Met de doelstelling uit het woonbeleid ligt er een gefundeerde basis om in bestemmings-/omgevingsplannen een minimum aantal of percentage sociale huurwoningen op te nemen in het woningbouwprogramma. Het woonbeleid krijgt pas werkingskracht als verankerd wordt in prestatieafspraken, bestemmings-/omgevingsplannen en anterieure overeenkomsten of exploitatieplannen.

Stap 2. Bestemming regelen

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) geeft gemeenten de mogelijkheid om in een bestemmingsplan zowel een aantal als percentage sociale huurwoningen vast te leggen. In een exploitatieplan of anterieure overeenkomst kan vervolgens ook de locatie voor die woningen worden vastgelegd. Deze tweede stap is een borging dat woningbouw daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden als sociale huurwoningen. Maar daarmee is de langdurige beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep (nog) niet gegarandeerd.

Stap 3. Zorgen dat woningen in de toekomst sociale huurwoningen blijven

Gemeenten kunnen op basis van het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) een doelgroepenverordening uitwerken. In deze verordening kan de gemeente o.a. vastleggen:

- De doelgroep voor wie sociale huurwoningen gebouwd worden.
- De minimale instandhoudingstermijn voor sociale huurwoningen (minimaal 10 jaar), en een verbod om woningen binnen die termijn aan de voorraad te onttrekken.

Dit biedt een stevige wettelijke basis. Het is in principe overal toepasbaar (eigen grond van de gemeente of niet). Maar een doelgroepenverordening geldt alleen voor de nieuwbouw, niet voor de bestaande woningvoorraad.

Stap 4. Gericht toewijzen aan de passende doelgroep

De Huisvestingswet geeft gemeenten mogelijkheden om te sturen op het gebruik van bestaande woningvoorraad. Via deze wet is de eerlijke verdeling te reguleren van het schaarse goed woningen. Sturing op de woonruimteverdeling (voor sociale en middenhuur) is onder de Huisvestingswet alleen mogelijk via een Huisvestingsverordening. Deze kan de gemeenteraad voor maximaal vier jaar vaststellen. De gemeente moet vóór het instellen van een Huisvestingsverordening aantonen dat er schaarste is in de segmenten waarop de verordening van toepassing is. Maar een Huisvestingsverordening zorgt niet voor de bouw van sociale huurwoningen.

Stap 5. Onderhandse verkoop van (bouw)gronden conform het 'arrest Didam'

De gemeente wil voldoende betaalbare en goede sociale huurwoningen die langdurig beschikbaar blijven voor de juiste doelgroep. Zij kan de realisatie daarvan borgen door er beleidsmatig voor te zorgen dat een beschikbare bouwmogelijkheid *bij één specifieke woningcorporatie terecht mag komen*. Het gaat hier concreet om onderhandse verkoop van (bouw)gronden door gemeente aan die woningcorporatie.

Voor het addendum waarvan deze memo een bijlage is, gaat het in eerste instantie om een aantal geïnventariseerde gronden in eigendom van de gemeente Westerwolde. Er moeten (tenminste) drie stappen worden gezet voordat de gemeente deze als (bouw)gronden kan aanbieden voor onderhandse verkoop conform het 'arrest Didam'. Ten eerste moet de gemeenteraad het addendum aan de woonvisie vaststellen waarin helder staat beschreven voor wie de gemeente sociale huurwoningen wil laten realiseren. Ten tweede moeten de in onze gemeente actieve woningcorporaties Acanthus en Woonzorg Nederland¹ in hun jaarlijkse 'bod op de woonvisie' een koppeling maken met de door hen voorgenomen werkzaamheden. Ten derde moet dit worden vastgelegd in de lokale prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporatie. In het onderstaande staat de juridische noodzaak hiervoor kort toegelicht.

Gemeenten verkochten (bouw)gronden onderhands aan woningcorporaties. Het 'arrest Didam' heeft hier eind 2021 een streep door gezet. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak, indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen

¹ Acanthus en Woonzorg Nederland zijn de twee woningcorporaties (dat wil zeggen: toegelaten instellingen in de zin van artikel 19 Woningwet) die actief zijn in de gemeente Westerwolde.

zijn. Dit houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Denkbaar is echter dat een gemeente *bij voorbaat* op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria kan vaststellen (of redelijkerwijs mag aannemen) dat alleen één woningcorporatie in aanmerking komt voor de aankoop van een onroerende zaak². Daarbij is ten eerste relevant dat woningcorporaties zich wezenlijk onderscheiden van veel marktpartijen, doordat zij geen winstoogmerk hebben en hun financiële middelen uitsluitend beogen in te zetten in het belang van de volkshuisvesting.

Bovendien zijn gemeenten verplicht om een woonvisie vast te stellen, waarin het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid wordt neergelegd. Een woningcorporatie moet met haar werkzaamheden naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van die woonvisie en daartoe een overzicht ('bod op de woonvisie') opstellen van de door haar voorgenomen werkzaamheden. Op basis van prestatieafspraken komen gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisaties vervolgens tot gezamenlijke inspanningen.

Vooraf indien de aankoop van (bouw)grond door de woningcorporatie bijdraagt aan de verwezenlijking van deze prestatieafspraken en de uitvoering van haar wettelijke taak, dan is er onder omstandigheden ruimte dat de gemeente op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria kan vaststellen dat de woningcorporatie als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt.

² Bron: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/grondbeleid/gronduitgifte-overheden-arrest-didam>