

**Advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de adviescommissie geschilbeslechting prestatie afspraken woningwet (commissie) over het geschil tussen de gemeente Rotterdam, de Stichting Woonbron en de Stichting Concernparticipatieraad Woonbron (2019/2)**

**I. Geschilbehandeling, samenstelling commissie en werkwijze**

Geschil tussen de gemeente Rotterdam (Rotterdam), de Stichting Woonbron te Rotterdam (Woonbron) en de Stichting Woonbron en de Stichting Concernparticipatieraad Woonbron te Rotterdam (CPRW).

Geschil ontvangen op: 28 januari 2019  
Ingesteld door: Rotterdam  
Overige betrokkenen: Woonbron en CPRW  
Datum advies: 1 mei 2019

Termijn van zes weken na ontvangst van het geschil voor een uitspraak van de Minister met mogelijkheid van verlenging met vier weken.

De samenstelling van de commissie:

- Sybilla Dekker, onafhankelijk voorzitter
- Jan van der Schaar (voorgedragen door Aedes)
- Elly Blanksma, lid (voorgedragen door de VNG)
- Lodewijk de Waal, lid (voorgedragen door de Woonbond)

De commissie hanteert bij geschilbehandeling de door haar vastgestelde werkwijze waarbij eerst de ontvankelijkheid getoetst wordt; vervolgens wordt een preadvies opgesteld met een eventueel onderscheid tussen procedurele, relationele en inhoudelijke aspecten van het geschil. Tot slot wordt het advies in het geschil vastgesteld door de commissie en wordt het goedgekeurde advies verzonden aan de Minister.

**II. Ontvankelijkheid**

*Staat ondertekening van de prestatieafspraken indiening van het geschil in de weg?*

Rotterdam, Woonbron en CPRW hebben op 12 december 2018 de prestatieafspraken 2019 over de uitvoering van het woonbeleid in Rotterdam getekend. Hierin hebben partijen onder meer afspraken gemaakt over het realiseren van meer aantrekkelijke woonmilieus, waaronder de ontwikkeling van Rotterdam-Zuid in het kader van het Nationaal Programma Kwaliteitsprong Zuid: Zuid Werkt! van 19 september 2011 (NPRZ). Tegelijkertijd hebben partijen vastgesteld dat zij er niet in zijn geslaagd prestatieafspraken te maken over een aanvullende bijdrage uit eigen middelen door Woonbron aan de aanpak van het particuliere woningbezit in de NPRZ focuswijken. Daarover hebben partijen een geschil voorgelegd aan de minister.

Zoals partijen stellen betreft de voorgelegde casus een proefproces – met precedentwerking – voor andere projecten/casussen in kader van het NPRZ. Gebleken is dat dit verschil van mening al jaren speelt.<sup>1</sup>

De **commissie** constateert dat het conflict de totstandkoming van prestatieafspraken niet in de weg heeft gestaan en heeft daarom overwogen het conflict niet-ontvankelijk te verklaren. Echter,

---

<sup>1</sup> Antwoorden op kamervragen van Bashir (SP) aanhangsel TK 2015-16, 1886, p. 1 en 2.

omdat het in dit specifieke geval gaat om een langlopende kwestie die ook in de toekomst aan de orde kan zijn bij het maken van prestatieafspraken, heeft de commissie hier niet voor gekozen. Daarbij overweegt zij dat het geschil ook andere in dat gebied werkzame toegelaten instellingen raakt, ook van hen verlangt Rotterdam een bijdrage aan het NPRZ. Bovendien is het NPRZ een programma van bijzonder belang.

*Kan de commissie een geschil over niet-DAEB in behandeling nemen?*

De Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) zijn krachtens de Woningwet (Ww) als publieke taak aan toegelaten instellingen opgedragen. Meerdere partijen stellen dat het conflict een activiteit betreft die tot de niet-DAEB tak van de toegelaten instelling wordt gerekend. Later in het advies gaat de commissie inhoudelijk in op de vraag of de aanpak van het particuliere woningbezit onderdeel is van die publieke taakstelling. Hier staat de vraag voorop of het tot de competentie van de commissie behoort om de minister te adviseren over niet-DAEB activiteiten.

De **commissie** stelt voorop dat op grond van de wet (art. 42, eerste en art. 44 tweede lid, Ww) prestatieafspraken gemaakt kunnen worden over een redelijke bijdrage aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente waar een toegelaten instelling feitelijk werkzaam is. Daarbij kan het zowel gaan over DAEB, de kerntaak van de toegelaten instelling, als over niet-DAEB.<sup>2</sup> Beide behoren tot het gebied van de volkshuisvesting (art. 45 Ww). Het ingediende geschil gaat over aankoop en transformatie van particuliere (huur)woningen, een activiteit die valt buiten het DAEB-gebied, maar binnen het gebied van de volkshuisvesting in de zin van art. 45 Ww. Er wordt immers voldaan aan de eis dat die woningen gelegen zijn in een gebied waar de desbetreffende toegelaten instelling al woongelegenheden in eigendom heeft (art. 45, vierde lid, aanhef en onder a, eerste volzin, Ww).<sup>3</sup>

In de wet- en regelgeving en de toelichtingen daarop is niet uitputtend geregeld of een geschil over niet-DAEB aan de ontvankelijkheid in de weg staat. In de wet (art. 44, tweede lid, Ww) is aangegeven dat prestatieafspraken over de uitvoering van het in de betrokken gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid worden gemaakt. Dit impliceert dat zowel over DAEB als niet-DAEB prestatieafspraken kunnen worden gemaakt. Het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid kan immers betrekking hebben op DAEB als niet-DAEB. Tegelijkertijd staat in de Memorie van Toelichting enerzijds dat de geschillen die aan de minister kunnen worden voorgelegd met name de kerntaken van de toegelaten instelling betreffen. Anderzijds volgt uit een andere toelichting dat in geval de toegelaten instelling niet tot afspraken wil komen of onvoldoende invulling geeft aan de door gemeente in haar (regionale) woonvisie geformuleerde uitgangspunten, de weg voor de gemeente openligt om een geschil aan de minister voor te leggen. Hierbij is de kanttekening gemaakt dat de gewenste verdeling tussen de DAEB en niet-DAEB tak bij het maken van prestatieafspraken nadrukkelijk aan de orde kan komen.

Al met al zijn er naar oordeel van de commissie op dit moment onvoldoende aanknopingspunten voor het standpunt dat de minister en dus de commissie geschillen over prestatieafspraken over niet-DAEB niet kan behandelen. Naar aanleiding van het voorliggende verzoek kan de commissie, anders dan CPRW betoogt, een geschil over een bijdrage aan niet-DAEB in het kader van prestatieafspraken in behandeling nemen. De commissie tekent hier wel bij aan dat voor werkzaamheden in het niet-DAEB gebied andere spelregels gelden dan voor DAEB-werkzaamheden, zoals een gelijk speelveld met de markt, voorkomen van mededingingsverstoring en geen staatssteun.

Het geschil is op grond van voorgaande overwegingen ontvankelijk.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2014/15, 33966, I, p. 23.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 33966, nr. 11, p. 28-29.

### **III. Beoordelingskader op grond van artikel 19d Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015**

De commissie betreft in haar advies het wettelijk kader en voor zover relevant het in de gemeente geldende volkshuisvestingsbeleid, het in andere gemeenten waar de betrokken toegelaten instelling werkzaam is geldende volkshuisvestingsbeleid.<sup>4</sup> Ook 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 worden in de beoordeling betrokken.

### **IV. Kern van het geschil**

Rotterdam verlangt, gelet op de vastgestelde Woonvisie 2030<sup>5</sup>, van Woonbron een extra bijdrage uit diens eigen middelen aan een concrete casus ten behoeve van de herstructurering van particulier woningbezit in Rotterdam-Zuid. Woonbron weigert dit. Zij wil alleen bijdragen als zij een korting op de verhuurderheffing kan ontvangen ter hoogte van de gevraagde bijdrage.

De commissie constateert dat het een inhoudelijk geschil betreft en dat in het verzoek van Rotterdam noch in de zienswijzen van Woonbron of CPRW procedurele of relationele kwesties aan de orde zijn gesteld. De commissie beperkt zich derhalve tot de inhoudelijke kwestie.

### **V. Het geschil**

Hieronder wordt ingegaan op het geschil met de argumenten van Rotterdam en de zienswijzen van Woonbron en CPRW. Vervolgens wordt het oordeel van de commissie gegeven. Rotterdam heeft de volgende inhoudelijke vragen voorgelegd:

- Verlangt de gemeente in het kader van de prestatieafspraken 2019 terecht van Woonbron dat zij vanuit eigen middelen bijdraagt aan de herstructurering van de overmaat aan slechte voorraad van particuliere woningen in Rotterdam Zuid?
- Kan de gemeente daarbij in redelijkheid een bijdrage van € 10 miljoen verlangen aan de businesscase X?
- Als uitsluitend onder bepaalde voorwaarden een bijdrage uit eigen middelen in redelijkheid kan worden verlangd, welke voorwaarden zijn dat dan en binnen welke concrete kaders dient met Woonbron hierover tot prestatieafspraken te worden gekomen?

In 2011 heeft de het Team Deetman/Mans een rapport "Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht" uitgebracht met een advies over een aanpak van de grote sociaaleconomische problematiek in Rotterdam-Zuid. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het NPRZ.

Een van de pijlers in het NPRZ is fysieke kwaliteitsverbetering. Daaronder vallen onder andere twee sporen, namelijk vervanging en verbetering van particulier bezit en verbetering, vervanging, toevoeging en beheer van sociaal bezit. In het kader van het NPRZ dient 1/3 van de woningvoorraad in Rotterdam-Zuid (35.000 woningen waarvan ongeveer 12.000 corporatiewoningen en 23.000 particuliere woningen) in ongeveer twintig jaar te worden verbeterd of vervangen.<sup>6</sup> Woonbron heeft het NPRZ ondertekend en vervolgens als partner van het NPRZ de wijk Carnisse geadopteerd, een wijk met veel particulier bezit. Woonbron heeft zelf ook DAEB-bezit in Carnisse en heeft daar in beperkte mate al particulier bezit verworven. In het kader van het NPRZ zijn aanvullende afspraken gemaakt tussen Woonbron en Rotterdam, onder andere over de financiering van voornoemde aanpak. Een daarvan is het Convenant uit 2016, waarin staat dat

---

<sup>4</sup> waaronder artikel 42, 43 en 44 Woningwet waarin het proces wordt beschreven om tot prestatieafspraken te komen en artikel 40 van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) 2015 en de artikelen 19a t/m 19d van de Regeling toegelaten instellingen (RTIV) 2015 waarin de geschilbeslechting nader is uitgewerkt.

<sup>5</sup> Woonvisie Rotterdam, Koers naar 2030, agenda tot 2020, vastgesteld op 15 december 2016.

<sup>6</sup> Het NPRZ, p. 16.

toegelaten instellingen geen onrendabele investeringen uit eigen middelen doen in de particuliere voorraad.<sup>7</sup>

Rotterdam heeft in de Woonvisie 2030 haar prioriteiten en ambities voor de komende jaren opgenomen. Het creëren van meer aantrekkelijke woonmilieus, accommoderen van de toenemende woningvraag en meer gedifferentieerd woningbestand waar dit nu nog eenzijdig is, behoren tot de prioriteiten van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Rotterdam verzoekt om versnelling van de bijdrage aan de particuliere voorraad in focuswijken. Zij acht dit van belang om sociale stijgers te behouden en andere huishoudens met midden en hogere inkomens aan te trekken, omdat dit leidt tot maatschappelijke baten op wijkniveau.<sup>8</sup> Nu het budget van de vermindering op de verhuurderheffing is uitgeput en de regeling per 1 juli 2018 is gesloten, is er gebrek aan financiële middelen. Daarom heeft Rotterdam op 1 augustus 2018 – in het kader van de prestatieafspraken 2019 – Woonbron gevraagd de eigen bijdrage aan te vullen. Dit verzoek is door Woonbron bij brief van 4 september 2018 afgewezen.

**Rotterdam** stelt dat de casus een activiteit betreft, die onder het gebied van de volkshuisvesting valt als bedoeld in artikel 45, vierde lid, Ww. De Tweede Kamer en de minister zien Rotterdam-Zuid als een gebied waarin herstructureringsactiviteiten door woningcorporaties noodzakelijk zijn, ook ten aanzien van niet-DAEB woningen. De wet- en regelgeving onderschrijft het grote maatschappelijke belang dat met de aanpak van Rotterdam-Zuid is gemoeid, en bevestigt de verwachting vanuit de wet- en regelgever dat de woningcorporaties vanuit hun maatschappelijke rol, daaraan – zo nodig vanuit eigen middelen – een bijdrage leveren. Daarom dient Woonbron een bijdrage uit eigen middelen te leveren. Te meer, nu de herstructurering van Rotterdam-Zuid in de Woonvisie is opgenomen. Verder stelt zij dat door een bijdrage in de particuliere voorraad op Rotterdam-Zuid de WOZ-waarde van DAEB-woningen in Rotterdam-Zuid zal stijgen. Dus draagt de activiteit ook bij aan de DAEB taak. Hierdoor past een dergelijke bijdrage ook binnen de wettelijke taak van een toegelaten instelling, zo is de stelling van Rotterdam. **Woonbron** betwist dat de herstructurering die Rotterdam voor ogen heeft een vanzelfsprekende taak is waar Woonbron een bijdrage aan dient te leveren. Het is daarnaast de bedoeling van Rotterdam dat zij – Woonbron – de bouwrijpe kavels – na opkoop en sloop – verkoopt aan onder andere particuliere projectontwikkelaars. Hierdoor blijft zij ten onrechte met de onrendabele top/verliezen achter terwijl de middelen beperkt zijn. **CPRW** is geen voorstander van de gevraagde niet-DAEB investering aangezien de middelen nodig zijn voor de zittende huurders. Zij ziet niet hoe de huidige huurders gebaat zijn met een bijdrage aan een project waar Woonbron alleen de tussenpersoon van is. Woonbron en CPRW stellen dat de voorgestelde herstructurering leidt tot weglek van volkshuisvestelijk vermogen, wat niet ten goede zal komen aan de volkshuisvestelijke doelen, de maatschappelijke doelen en de beeldvorming.

De **commissie** stelt vast dat Rotterdam een woonvisie heeft vastgesteld (Woonvisie 2030). Hierin vraagt zij de in Rotterdam feitelijk werkzame toegelaten instellingen, waaronder Woonbron, zich wat betreft de opzet en uitvoering te ontfemen over een nieuw tranche businesscases tot en met 2020. Rotterdam verwacht dat de toegelaten instellingen de hoogste prioriteit zullen geven aan de uitvoering daarvan.<sup>9</sup>

De vraag die beantwoord dient te worden, is of een toegelaten instelling mag worden verplicht een bijdrage uit eigen middelen te leveren aan herstructurering van de particuliere woningvoorraad.

*Mag een toegelaten instelling worden verplicht bij te dragen aan herstructurering?*

De **commissie** stelt voorop dat uit de Woningwet blijkt dat een toegelaten instelling naar redelijkheid dient bij te dragen aan het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente waar zij feitelijk werkzaam is (art. 42, eerste lid, Ww). De kerntaken van een toegelaten instelling bestaan uit DAEB als bedoeld in art. 47 Ww) Een toegelaten instelling geeft voorrang aan het leveren van een

<sup>7</sup> Convenant betreffende een financiële impuls ten behoeve van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid NPRZ 2016-2022, art.15.

<sup>8</sup> Woonvisie 2030, p. 18.

<sup>9</sup> Woonvisie 2030, p. 35.

redelijke bijdrage aan de bouw, verhuur en beheer van *sociale* huurwoningen, zoals genoemd in de in art. 46, eerste lid, Ww. Als er vervolgens bij de toegelaten instelling nog financiële middelen overblijven, die niet noodzakelijk zijn voor haar voortbestaan dan *kunnen* die worden aangewend voor andere volkshuisvestelijke werkzaamheden als genoemd in art. 45 Ww. De uitvoering van deze taken mag niet ten koste gaan van het maatschappelijk bestemd vermogen.

Herstructurering valt als activiteit onder het gebied van de volkshuisvesting, mits aan de voorwaarde is voldaan dat de toegelaten instelling in het betreffende gebied bezit heeft. Er kunnen goede redenen zijn dat toegelaten instellingen meer activiteiten uitvoeren dan alleen als DAEB gedefinieerde kerntaken, zoals het streven naar een qua inkomenssamenstelling meer gemengde wijk in een herstructureringsgebied.<sup>10</sup> In de voorliggende casus is daar sprake van gelet op het NPRZ. Het is echter wel van belang de definitie van herstructurering in de beschouwing te betrekken, zoals in art. 1 BTIV is omschreven. Daarin is bepaald dat er sprake is van herstructurering als DAEB bezit van een toegelaten instelling – al dan niet voorafgegaan door aankoop ervan – wordt getransformeerd in niet-DAEB bezit. Van DAEB bezit is sprake als woningen met een huur beneden de liberalisatiegrens door de toegelaten instelling in exploitatie is genomen, en worden verhuurd met huurcontracten van meer dan twee jaar. Dat bezit dient bij mutatie aan de doelgroepen van beleid te worden toegewezen. Op het moment dat woningen worden gekocht, en daarna gesloopt of verbeterd, zonder dat het als DAEB bezit in exploitatie is genomen, is er geen herstructurering in de zin van de begripsomschrijving in art. 1 BTIV. Deze activiteit moet dan worden beschouwd als een commerciële activiteit ten aanzien waarvan de nadere bepalingen in de Woningwet en het BTIV gelden.

Commerciële activiteiten, zoals exploiteren van huurwoningen boven de liberalisatiegrens en verkoop van woningen liggen namelijk in eerste instantie bij marktpartijen. In voorkomende situaties kunnen dergelijke activiteiten aan een toegelaten instelling worden gevraagd als marktpartijen geen interesse tonen. Om dat aan te tonen is een gemeentelijke markttoets vereist, met de daarop volgende goedkeuringsprocedure ex art. 44c Ww, die door de betrokken toegelaten instelling aanhangig moet worden gemaakt. Daarna spreekt de Autoriteit woningcorporaties een oordeel uit over de toelaatbaarheid van deze activiteiten met inachtneming van de zienswijze van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Deze dwingende procedure gaat buiten de commissie om. Daarvoor geldt een verbod op activiteiten die niet voldoen aan de rendementseis zoals in het BTIV en in de daarop gebaseerde RTIV geldt (art. 45 BTIV, art. 20 RTIV). De situatie zou anders liggen als er sprake is van herstructurering overeenkomstig de begripsomschrijving van art. 1 BTIV. Dan zou het financieel tekort dat ontstaat door de met de omzetting van DAEB naar niet-DAEB verbonden activiteiten wel ten laste van de DAEB tak gebracht mogen worden. In de onderhavige casus lijkt daar geen sprake van te zijn.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de commissie naar de bijlage.

*Is Woonbron verplicht om aan het verzoek van Rotterdam te voldoen?*

Door **Rotterdam** is in deze naar voren gebracht dat met de Woningwet van 2015 toegelaten instellingen onder aansturing van de gemeente staan. Dit is door zowel **Woonbron** als door **CPRW** betwist. Deze kwestie vraagt derhalve om een oordeel van de commissie.

De **commissie** kan het standpunt van **Rotterdam** volgen dat in de herziene Woningwet de positie van gemeenten bij het uitvoeren van gemeentelijk beleid steviger verankerd is dan voorheen het geval was. De woonvisie van de gemeente is daar een uiting van. Vervolgens is het aan de in de gemeente werkzame toegelaten instelling met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. Hierover kunnen prestatieafspraken worden gemaakt. Het is echter nadrukkelijk de bedoeling dat er uitsluitend afspraken worden gemaakt over toegestane activiteiten. Daarbij is een gemeente gebonden aan de aan de toegelaten instellingen opgelegde restricties.<sup>11</sup> Een toegelaten

<sup>10</sup>Kamerstukken II, 2014/15, 33966, nr.11, p. 28-29.

<sup>11</sup>Kamerstukken I, 2014/15, 33966, nr. I, p. 23.

instelling kan niet worden gedwongen niet-DAEB activiteiten op zich te nemen als er geen interesse is van marktpartijen.<sup>12</sup>

De **commissie** stelt vast dat Rotterdam op grond van het bovenstaande in het kader van de prestatieafspraken, onder de eerder geschetste condities, van Woonbron een bijdrage aan het door haar voorgestane beleid, mag vragen in de aanpak van de particuliere voorraad. Rotterdam heeft hiervoor ook, naast het voorstel tot herstructurering zoals hierboven uiteengezet, verschillende opties voor een aanvullende bijdrage uit eigen middelen voorgesteld. Het gaat de **commissie** echter te ver om, zoals Rotterdam doet, hieraan de conclusie te verbinden dat de gemeente haar kan verplichten om daarover tot de door de gemeente gewenste prestatieafspraken te komen. Uit de wet volgt niet, zoals ook **Woonbron** en **CPRW** opmerken, dat een gemeente het beleid voor en van een toegelaten instelling bepaalt.<sup>13</sup> Nergens in de herziene Woningwet is – na het rapport van de commissie Dekker en van de Parlementaire Enquêtecommissie woningbouwcorporaties – uitgegaan van een hiërarchische verhouding tussen gemeente en toegelaten instelling. De Woningwet gaat bij het maken van prestatieafspraken uit van gelijkwaardigheid van partijen (art. 44, tweede lid, Ww). Prestatieafspraken zijn een overeenkomst tussen partijen, die gemaakt wordt op basis van wilsovereenstemming. Dit betekent dat een gemeente een toegelaten instelling nooit kan verplichten om een bepaalde bijdrage te leveren. Hieruit volgt dat **Rotterdam Woonbron** niet kan verplichten tot het leveren van een bijdrage uit eigen middelen aan de herstructurering van Rotterdam-Zuid, nog los van de vraag of de vorm van herstructurering die Rotterdam vraagt, past binnen het vigerende wettelijke kader.

#### *Een redelijk bod van Woonbron?*

Bovengenoemde stellingen laten onverlet dat Woonbron op basis van de wet verplicht is een gezien haar financiële positie redelijke bijdrage te leveren aan het volkshuisvestelijke beleid van Rotterdam.

**Rotterdam** stelt dat Woonbron een bedrag van € 124 mln. beschikbaar heeft om aan niet-DAEB te besteden. **Woonbron** betwist dit bedrag en stelt dat een bijdrage aan de casus ook niet redelijk is, omdat Woonbron daarmee wordt overvraagd. Voor niet-DAEB in Rotterdam bestaat een indicatieve bestedingsruimte (IBW) van € 106 mln. Hiervoor moet echter niet-geborgd geld worden aangetrokken, hetgeen een hogere rente heeft dan geborgd geld. Hierdoor stijgen de schulden van Woonbron. In het scheidingsplan heeft Woonbron bovendien de ambitie opgenomen dat Woonbron op het terrein van niet-DAEB taken beperkt actief zal zijn. Ook volgens **CPRW** kan Woonbron geen bijdrage leveren aan de door Rotterdam beoogde herstructurering. Zij ziet niet hoe huidige en toekomstige huurders van Woonbron hier belang bij hebben mede doordat door de sloop van deze woningen in de casus de druk op sociale huurwoningen bij toegelaten instellingen toeneemt. CPRW vindt tot slot dat Woonbron reeds voldoende bijdraagt aan het gemeentelijke volkshuisvestelijke beleid.

De **commissie** constateert dat de IBW van Woonbron in de niet-DAEB, zoals zij ook stelt, volgens de beschikbare cijfers ligt op € 106 mln. (alleen in Rotterdam). Incl. omliggende gemeenten zou de IBW hoger liggen, namelijk op € 201 mln. Aangezien de activiteiten die Woonbron in Rotterdam-Zuid verricht niet ten koste mogen gaan van de activiteiten in omliggende gemeenten blijft deze waarde buiten beschouwing. Daarnaast volgt uit de IBW dat Woonbron boven de voorgenomen investeringen in de DAEB tak geen gelden extra te besteden heeft, en in de niet-DAEB nog wel mogelijkheden heeft. In het door de Autoriteit woningcorporaties – en overigens ook in het door de gemeente goedgekeurde – scheidingsplan tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten heeft Woonbron aangegeven dat haar ambitie op het terrein van niet-DAEB taken van beperkte omvang is. Of er in de toekomst daadwerkelijk sprake zal zijn van een stijging van de WOZ-waarde van het DAEB bezit valt lastig te voorspellen en speelt daarmee geen rol in de overwegingen.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 33966, nr.11, p. 23.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2011-2012, 32769, nr. 7, Kamerstukken II, 2013-2014 33966, nr. 3, p. 37, Kamerstukken II 2014-2015, 33966, nr. 11.

De door de minister vastgestelde Rijksprioriteiten zijn betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep, het realiseren van een energiezuinige sociale woningvoorraad, huisvesten van urgente doelgroepen en het realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting in verband met langer zelfstandig wonen. Het NPRZ dateert uit 2011 en is nu niet specifiek aangemerkt als Rijksprioriteit. Gezien de status van het Programma kan het als een aanvullende doelstelling worden beschouwd.<sup>14</sup> De **commissie** constateert dat Rijksprioriteiten zoals bijv. betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen en het huisvesten van urgente doelgroepen door de herstructureringsactiviteiten op Rotterdam-Zuid mogelijk in het gedrang komen. Dat de herstructurering van de particuliere voorraad zoals Rotterdam voorstaat, een belangrijke doelstelling van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid is, vloeit voort uit de Woonvisie 2030 en het NPRZ. De **commissie** stelt vast dat Woonbron blijkens haar bod geen extra bijdrage uit eigen middelen levert aan de herstructurering van de particuliere voorraad zoals Rotterdam voorstaat, maar wel een substantiële bijdrage levert aan de hoofddoelen van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid zoals geformuleerd in de woonvisie: meer aantrekkelijke woonmilieus creëren, zorgen voor een woningvoorraad met toekomstwaarde en de basis op orde houden door onder meer het borgen van voldoende aanbod van goedkope huurwoningen. Rotterdam en Woonbron verschillen daar overigens niet van mening over. Woonbron committeert zich aan een omvangrijk investeringsprogramma voor haar bezit in Rotterdam-Zuid. Woonbron heeft voor 1840 wooneenheden in Rotterdam-Zuid projecten lopen en levert daarmee een substantiële bijdrage aan het volkshuisvestelijke beleid van Rotterdam.

Wat betreft de gevraagde nadere voorwaarden en kaders in de casus (de derde vraag van de gemeente) overweegt de **commissie** dat zij niet kan treden in omstandigheden en kaders die lokaal zijn bepaald en in een volgende fase weer een rol zullen spelen in de lokale onderhandelingen tussen partijen over prestatieafspraken over het onderwerp van geschil. Dit is temeer het geval nu Rotterdam in deze casus niet verzoekt om een bijdrage uit eigen middelen van de toegelaten instelling in het DAEB gebied – waar immers sprake is van een publieke opdracht – maar in het niet-DAEB gebied. Dat maakt weliswaar onderdeel uit van het gebied van de volkshuisvesting maar het feit dat het om niet-DAEB gaat noopt de commissie tot extra terughoudendheid in het doen van uitspraken hierover. Het geschiltraject is er bovendien nadrukkelijk niet op gericht dat de minister sturend optreedt in lokale aangelegenheden en individuele casussen, omdat dit niet past binnen de filosofie die aan het stelsel van de Woningwet ten grondslag ligt.<sup>15</sup>

## **VI. Het oordeel van de commissie en advies over de bindende uitspraak van de Minister**

De **commissie** merkt op dat partijen zich in het proces constructief hebben opgesteld, waarbij **CPRW** als huurdersorganisatie een volwaardige rol heeft vervuld. Hiernaast zijn door Rotterdam en Woonbron aanvullende afspraken in het kader van het NPRZ gemaakt, over de nakoming waarvan de commissie geen oordeel kan uitspreken.

Een toegelaten instelling geeft voorrang aan het leveren van een redelijke bijdrage aan de DAEB. Als er vervolgens nog financiële middelen overblijven bij de toegelaten instelling, die niet noodzakelijk zijn voor haar voortbestaan dan kunnen die worden aangewend voor andere volkshuisvestelijke taken.

De **commissie** beantwoordt de vraag van Rotterdam of herstructurering van particulier woningbezit van Rotterdam-Zuid een taak is waar **Woonbron** een redelijke bijdrage aan mag leveren bevestigend. Echter, omdat de onderhavige casus niet lijkt te voldoen aan de begripsomschrijving van herstructurering in art. 1 BTIV mogen de kosten van de aanpak van het particuliere woningbezit niet ten laste van het DAEB vermogen gebracht worden. Binnen het niet-DAEB gebied gelden wettelijke restricties waaraan toegelaten instellingen en gemeenten zijn gehouden (markttoets, rendementstoets, ministeriële toetsing).

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 33966, nr.69 p. 81

<sup>15</sup> RTIV, Staatscourant 2016, nr. 3897.

Over de eerste vraag van Rotterdam of deze een bijdrage van Woonbron in het al of niet DAEB gebied kan *verplichten*, stelt de **commissie** dat uit de Woningwet duidelijk blijkt dat geen sprake is van een hiërarchische verhouding tussen een gemeente en een toegelaten instelling. Het feit dat het gaat om prestatieafspraken vergt wilsovereenstemming tussen partijen. Voor een gemeentelijke verplichting is dus geen wettelijke grond.

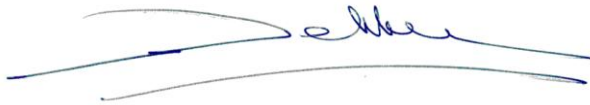
Hierbij is van belang of Woonbron een redelijk te achten bijdrage levert aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. De **commissie** is van oordeel dat het bod van Woonbron, gezien haar financiële positie en ambities en bijdrage aan het volkshuisvestelijke beleid, niet als een kennelijk onredelijk bod op de woonvisie van Rotterdam kan worden aangemerkt.

De **commissie** is tenslotte van oordeel geen uitspraak te kunnen doen over de derde vraag van Rotterdam onder welke nadere voorwaarden en binnen welke concrete kaders in de lokale onderhandelingen met Woonbron wel tot prestatieafspraken gekomen kan worden. Het is de taak van de commissie niet zich in die onderhandelingen te mengen.

De **commissie** adviseert de minister derhalve de eerste en tweede vraag van het verzoek van Rotterdam ontkennend te beantwoorden. De commissie komt niet toe aan een oordeel over de derde vraag van Rotterdam.

De adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet,

Sybilla M. Dekker, voorzitter  
Den Haag, 1 mei 2019

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sybilla M. Dekker', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.



## Bijlage

*Wanneer is herstructurering van particuliere woningen met achterlating van kosten in de DAEB-tak toegestaan?*

DAEB activiteiten behoren tot de kerntaken van een toegelaten instelling. DAEB activiteiten zijn gedefinieerd in art. 47, eerste lid, in samenhang met art. 45, tweede lid, Ww. Niet-DAEB activiteiten zijn gedefinieerd in art. 45, vierde lid, in samenhang met art. 45, tweede lid, Ww.

In art. 1 BTIV wordt het begrip herstructurering gedefinieerd.<sup>16</sup> Art. 1 BTIV dient in samenhang te worden gelezen met de artt. 47 en 45 Ww. Kort samengevat is sprake van herstructurering als:

- (a) DAEB onroerende zaken (art. 47, eerste lid, Ww) worden getransformeerd in niet-DAEB onroerende zaken (art. 45, vierde lid, Ww). Dit kan op twee manieren:
  - Door de DAEB onroerende zaken te slopen en op die plaats niet-DAEB onroerende zaken te bouwen;
  - Door het treffen van ingrijpende voorzieningen aan of het samenvoegen van de DAEB onroerende zaken zodat daarna niet-DAEB onroerende zaken ontstaan.
- (b) DAEB onroerende zaken worden verworven om die vervolgens te slopen en op die plaats niet-DAEB onroerende zaken te bouwen of na verwerving van de DAEB onroerende zaken daaraan ingrijpende voorzieningen te treffen of samen te voegen zodat daarna niet-DAEB onroerende zaken ontstaan.

Rotterdam wenst dat Woonbron in ieder geval particuliere woningen in Rotterdam-Zuid koopt, vervolgens – op enig moment – sloopt en de overgebleven grond bouwrijp maakt. Hieronder wordt toegelicht of een toegelaten instelling deze activiteiten kan uitvoeren. Hierbij wordt uitgegaan van de situatie waarin Rotterdam vindt dat voornoemde activiteiten ten laste van de DAEB tak moeten komen. De toelichting is ook van toepassing als Rotterdam voor ogen heeft dat Woonbron – behalve de voornoemde activiteiten in de DAEB tak – ook de bouw, samenvoeging of de ingrijpende voorzieningen voor haar rekening neemt in de niet-DAEB tak.

Als sprake is van herstructurering dan kan een toegelaten instelling bepaalde kosten ten laste brengen van de DAEB tak (art. 69, eerste lid, BTIV). Het gaat dan om verwervingskosten of afboekingskosten van de DAEB onroerende zaken, de kosten van de sloop van die onroerende zaken en het bouwrijp maken van die grond. Deze kosten worden – in geval van sloop – verminderd met de residuele marktwaarde van de bouwrijp gemaakte grond. In geval van ingrijpende voorzieningen of samenvoeging worden de kosten verminderd met de residuele marktwaarde van de op die manier te ontstaan niet-DAEB onroerende zaken.

Gelet op de definitie van herstructurering in samenhang met art. 69, eerste lid, BTIV mag een toegelaten instelling alleen bepaalde kosten bij herstructurering op zich nemen als de onroerende zaken bij aanvang van de herstructurering DAEB zijn. Hiervoor zijn de artt. 47 en 48 Ww van belang. Het moment waarop onroerend goed de kwalificatie van DAEB of niet-DAEB verkrijgt, is het moment waarop het in exploitatie wordt genomen.<sup>17</sup>

In geval van particuliere woningen kan sprake zijn van twee situaties:

1. De woning wordt gekocht/overgedragen, terwijl er een huurder in zit die een huurovereenkomst heeft die ten tijde van de overdracht/verkoop nog van kracht is.
2. De woning wordt leeg gekocht/overgedragen, dat wil zeggen zonder dat er een huurder in zit.

<sup>16</sup> In het kader van de Ww is dit begrip herhaaldelijk besproken: Kamerstukken II, 2013/14, 33966, nr. 3, p. 10, Kamerstukken II, 2014/15, 33966, nr. 11, p. 33, Kamerstukken I, 2014/15, 33966, I, p. 14.

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 32 769, nr. 7, p. 38.

In geval van een woning die wordt verhuurd, is het voor een toegelaten instelling van belang om te bepalen wat voor soort huurwoning het betreft en wat voor soort huurovereenkomst. Op basis daarvan plaatst een toegelaten instelling een woning in de DAEB of niet-DAEB tak.

Was de kale huurprijs bij de start van de huurovereenkomst (aanvangshuurprijs) hoger dan de toen geldende huurliberalisatiegrens dan betreft het een vrije sector huurwoning. Een dergelijke woning mag niet in de DAEB tak worden geplaatst. Als de aanvangshuurprijs lager of gelijk was aan de in dat jaar geldende huurliberalisatiegrens dan gaat het om een sociale huurwoning. Op basis van de huurprijs kan die in de DAEB tak worden geplaatst, mits nog aan een andere voorwaarde wordt voldaan.

De kwalificatie van DAEB of niet-DAEB is namelijk niet alleen afhankelijk van art. 47 Ww, maar ook van art. 48, eerste lid, Ww. Uit laatstgenoemd artikel volgt dat toegelaten instellingen alleen een huurovereenkomst kunnen aangaan waar de dwingende huurbescherming van art. 7:271 e.v. Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing is. De toegelaten instelling mag namelijk – met uitzondering van bepaalde groepen ex art.22a RTIV– geen huurovereenkomst aangaan die naar zijn aard van korte duur is of een huurovereenkomst voor bepaalde tijd voor twee jaar of korter. In beide situaties geniet de huurder niet de huurdersbescherming van art. 7:271 e.v. BW.<sup>18</sup> Dat is wel het geval bij een huurovereenkomst die voor onbepaalde tijd is aangegaan of verlengd (art. 7:228, lid 2, in samenhang met 7:271, lid 2, BW) evenals een overeenkomst voor bepaalde tijd die voor langer dan twee jaar is aangegaan (art. 7:228, lid 2, in samenhang met 7:271, lid 1, BW). Deze voorwaarde geldt in ieder geval voor een zelfstandige huurwoning (art. 7:234 BW) met een huur van ten hoogste de liberalisatiegrens (art. 48, eerste lid, in samenhang met 47, eerste lid, onder b, Ww). Hiermee komt – naast art. 47 Ww – tot uitdrukking dat een toegelaten instelling alleen voor permanent verblijf bedoelde woonegelegenheden als DAEB kan verhuren. Hetzelfde principe dient te worden doorgetrokken naar de situatie waarin een toegelaten instelling een particuliere woning koopt, terwijl die woning nog wordt verhuurd. Van belang is dus om te bepalen van wat voor soort huurovereenkomst sprake is ten tijde van de verkoop van de overdracht/verkoop van de particuliere woning.

Als een woning wordt verhuurd kan een toegelaten instelling dus alleen de aangekochte particuliere woning met daarin huurders in de DAEB tak plaatsen als het een sociale huurwoning is en als de huurders een huurovereenkomst hebben met dwingende huurdersbescherming als bedoeld in art. 7:271 e.v. BW.

Een toegelaten instelling kan een particuliere woning die leeg is alleen in de DAEB tak plaatsen als die woning vervolgens als DAEB zal worden verhuurd. Hierbij dient aan de vereisten als genoemd in art. 47 en 48, eerste lid, Ww te zijn voldaan. Als een toegelaten instelling de aangekochte particuliere woningen gaat verhuren op grond van bijvoorbeeld de Leegstandwet, dan kunnen die woningen niet in de DAEB tak worden geplaatst. Een huurovereenkomst op grond van de Leegstandwet is ook een huurovereenkomst die naar zijn aard van korte duur is.<sup>19</sup> Zoals eerder uiteengezet is een huurprijs van ten hoogste de liberalisatiegrens onvoldoende om een dergelijke woning in de DAEB tak te plaatsen.

Gelet op het voorgaande mogen bepaalde kosten van herstructurering van particuliere woningen in de DAEB tak achterblijven als aan de voorwaarden van art. 47 en 48, eerste lid, Ww is voldaan. Een gemeente mag in die situatie aan de toegelaten instelling vragen om dergelijke activiteiten op zich te nemen.

---

<sup>18</sup> Een huurovereenkomst die naar zijn aard van korte duur is mag in ieder geval niet snel worden aangenomen, omdat artikel 7:232, lid 2, BW een uitzondering is op de dwingende huurbescherming. Het moet gaan om gevallen waarin voor iedereen duidelijk is dat er geen sprake kan en mag zijn van een beroep op huurbescherming. Daarbij moet mede worden gelet op de aard van het gebruik, de aard van de woning alsmede op hetgeen partijen omtrent de duur van het gebruik voor ogen heeft gestaan. Zie Hoge Raad van 8 januari 1999, NJ 1999/495 en Handelingen II, 1978/1979, p. 5026 en Kamerstukken II, 1997/98, 26089, nr. 3, p. 38.

<sup>19</sup> Uitspraak van de Hoge Raad van 13 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV2628.