

93. De Woningwet uitgelegd

MR. R.M. GOEMAN

De Woningwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving vormen een lastig te ontwarren kluwen aan regels. Met name voor woningcorporaties geeft de Woningwet een uitgebreid kader, dat soms tot op detailniveau regelt hoe zij moeten of mogen opereren. Deze regels werken ook direct en indirect door in de huurrelaties die woningcorporaties aangaan. Dit artikel beoogt in grote lijnen het kader van de Woningwet te schetsen, met een nadruk op de delen daarvan die het huurrecht betreffen of raken.

Inleiding

De Woningwet bestrijkt een breed scala aan onderwerpen op het gebied van de inrichting en werkzaamheden van woningcorporaties. Niet al die onderwerpen kunnen in het bestek van dit artikel besproken worden. De nadruk zal liggen op onderwerpen van huurrechtelijke aard, of onderwerpen die daaraan raken. Wat ik derhalve niet zal bespreken in dit artikel zijn de (vennootschapsrechtelijke) inrichting van woningcorporaties, waaronder de eisen die gelden voor bestuurders, commissarissen en de inhoud van de statuten, alsook de voorwaarden waaronder woningcorporaties verbindingen met andere rechtspersonen kunnen aangaan.¹ Ook zal ik administratieve en financiële details van de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB-werkzaamheden (administratief dan wel juridisch) hier niet bespreken,² net zo min als de voor de praktijk belangrijke verkoopregels.³ Tenslotte zal ik niet ingaan op het (bestuursrechtelijke) toezicht op woningcorporaties door de Autoriteit woningcorporaties (Aw)⁴ en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).⁵

Waar ik wel op inga zal zijn de achtergrond en de werkzaamheden van toegelaten instellingen. Daarbij zal ik eerst de historie van de Woningwet en de totstandkoming van de huidige incarnatie daarvan belichten. Vervolgens zal ik enkele onderwerpen die daarin geregeld worden bespreken. Ik zal daarbij de basis behandelen: wat is het gebied van de volkshuisvesting en wat betekent het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB? Na dat kader zal ik mij focussen op het verhuren van verschillende typen huurobjecten door woningcorporaties,

de dienstverlening aan huurders en de rol van huurdersorganisaties.

Woningwet: een korte lange geschiedenis

De Woningwet dateert uit 1901⁶ en was een reactie op de slechte huisvestingsomstandigheden in de snel groeiende steden in de tweede helft van de 19^{de} eeuw. De industrialisatie zorgde voor een trek naar de steden, waar arbeiders onder soms erbarmelijk omstandigheden woonden.⁷ Middels de Woningwet werd beoogd dit op twee fronten te bestrijden. Enerzijds werd geregeld dat gemeenten voorschriften konden stellen voor het bouwen van woningen en de kwaliteit van woningen. Overtreding kon leiden tot onbewoonbaarverklaring, ontruiming en zelfs onteigening. Daarnaast werd de mogelijkheid voor geldelijke steun van gemeentewege geopend voor *'verenigingen, vennootschappen en stichtingen uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam en als zoodanig door Ons, Gedeputeerde Staten gehoord, toegelaten'*,⁸ waarvoor gemeenten weer geldelijke steun vanuit het Rijk konden ontvangen. Hiermee kregen toegelaten instellingen⁹ een formele rol.

Deze twee pijlers van de Woningwet zijn, na veelvuldige wijzigingen ook nog in de huidige incarnatie van de Woningwet terug te vinden: in hoofdstuk II zijn voorschriften opgenomen over het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik en het slopen. Hier is onder meer het

1 Met name opgenomen in afd. 1 en 2 van hfdst. IV Woningwet.

2 Par. 4 en 5 van afd. 3 van hfdst. IV Woningwet.

3 Art. 27 Woningwet, nader uitgewerkt in art. 22-27 BTIV.

4 Art. 60 e.v. Woningwet.

5 Art. 59 Woningwet.

6 Wet van 22 juni 1901 houdende wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting, *Stb.* 1901, 158.

7 De achtergronden zijn lezenswaardig vastgelegd in: W. Beekers, *Het bewoonbare land, geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Amsterdam 2012.

8 Art. 30 lid 1 Woningwet 1901.

9 De Woningwet hanteert de term 'toegelaten instellingen'; in normaal taalgebruik is de term 'woningcorporatie' gangbaarder. In dit artikel worden beide termen gebruikt zonder verschil in betekenis.

huidige Bouwbesluit 2012 op gebaseerd, dat gedetailleerde regels bevat voor de kwaliteit van woningen, zowel voor (ver) nieuwbouw als voor bestaande bouw.¹⁰ In hoofdstuk IV zijn regels opgenomen voor toegelaten instellingen, waaronder de mogelijkheden voor compensatie – het kunnen aantrekken van geborgde leningen en de mogelijke aanspraak op subsidies en verlaagde grondprijzen.

Dat de Woningwet op deze twee pijlers rust, zal overigens nog maar korte tijd het geval zijn. Na ruim 120 jaar is voorzien dat per 1 juni 2022, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, onder meer hoofdstuk II uit de Woningwet geschrapt wordt.¹¹ Vanaf dat moment zullen regels over de kwaliteit van woningen onder de paraplu van de Omgevingswet vallen, waarbij het Bouwbesluit vervangen wordt door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl),¹³ met overigens goeddeels dezelfde inhoud. Met deze beoogde verplaatsing van de bouwregelgeving naar een andere wet blijft de Woningwet vooral van belang voor toegelaten instellingen. In het vervolg van dit artikel zal ik dan ook niet verder ingaan op de bouwregelgeving, maar focussen op de regels voor toegelaten instellingen. Het belang daarvan is gegeven als bedacht wordt dat de circa 350 woningcorporaties ongeveer 2,4 miljoen woningen verhuren (circa 31,5% van de totale woningvoorraad in Nederland) aan ongeveer 4 miljoen huurders.¹⁴

Huidige Woningwet

Sinds 1901 is de Woningwet meermaals – meer en minder ingrijpend – gewijzigd. De laatste grote wijziging vond plaats per 1 juli 2015. Deze was het gevolg van Europese én nationale ontwikkelingen.

Op Europees niveau speelde een onderzoek met betrekking tot de vraag of woningcorporaties staatssteun ontvingen op een wijze die niet passend was binnen de kaders van art. 107 VWEU.¹⁵ Uiteindelijk oordeelde de Europese Commissie dat dat inderdaad het geval was, maar dat inmiddels door de Nederlandse Staat gedane voorstellen om het systeem van compensatie aan te passen wél passend waren.¹⁶ Deze voorstellen kwamen neer op het enkel mogelijk maken van compensatie voor duidelijk omschreven diensten van algemeen economisch belang (DAEB) – wat zowel ziet op de aard van de werkzaamheden (voornamelijk niet-geliberaliseerde verhuur van woonruimte), als op de doelgroep daarvoor. Daarover later meer.

10 Het Bouwbesluit is gebaseerd op art. 2 Woningwet.

11 Invoeringswet Omgevingswet, art. 2.55.

12 De inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet is inmiddels meerdere keren verschoven. De huidige stand van zaken is dat inwerkingtreding per 1 juni 2022 beoogd wordt, aldus minister Ollongren in een Kamerbrief van 27 mei 2021, met kenmerk 2021-0000276677.

13 Het Bbl is gebaseerd op art. 4.3 lid 1 van de Omgevingswet.

14 Bron: Aedes, vereniging voor woningcorporaties, cijfers uit 2017 over het jaar 2015.

15 Case E 2/2005.

16 Besluit C (2009) 9963 van 15 december 2009.

Op nationaal niveau speelde een serie (al dan niet vermeende) misstanden in de corporatiesector en de politieke ophef daarover, van derivatenverlies tot een Maserati van de zaak, welke leidden tot een parlementaire enquête. In het eindrapport werden meerdere voorstellen gedaan om de werkzaamheden van woningcorporaties te beperken, alsook om het interne en externe toezicht te versterken.¹⁷

Deze verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een vrij verwarrend wetgevingstraject, waarbij de bestaande Woningwet gewijzigd werd door de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting¹⁸ én een novelle daarop,¹⁹ beide veelvuldig geamendeerd.

Toegelaten instellingen stellen zich tot doel om uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn

Na de ingrijpende wijzigingen per 1 juli 2015 is de Woningwet inmiddels al weer een aantal keren gewijzigd,²⁰ terwijl binnenkort – beoogd wordt thans 1 januari 2022 – de wet Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de wet²¹ in werking zal treden. Hiermee beoogt de wetgever de werking, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid van de Woningwet te verbeteren, meer mogelijkheden te scheppen voor lokaal maatwerk en administratieve lasten te beperken. Om dit te bereiken worden onnodige detailregels geschrapt en worden regels vereenvoudigd en verduidelijkt – zo is althans de bedoeling. Middels een amendement is met het oog op de flexibiliteit eindelijk ook een algemene hardheidsclausule in de Woningwet opgenomen, die maakt dat de minister kan afwijken of afwijking kan toestaan als strikte toepassing van de over het algemeen vrij rigide regels van de Woningwet naar zijn oordeel zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard of naar zijn oordeel het belang van de volkshuisvesting minder is gediend met die strikte toepassing.²²

De vele en regelmatige aanpassingen in acht genomen, staat evenwel vast dat, wellicht meer nog dan het huurrecht, het volkshuisvestingsrecht in de Woningwet geen rustig bezit is,

17 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 4.

18 Wetsvoorstel 32 769.

19 Wetsvoorstel 33 966: Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

20 Het gaat te ver alle kleinere wijzigingen op te sommen; de belangrijkste wijziging was middels de Veegwet Wonen (*Kamerstuk* 34468).

21 Wetsvoorstel 35 517, op 10 maart 2021 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Op 6 juli 2021 vond de behandeling in de Eerste Kamer plaats, waarbij de Kamer zonder stemming akkoord ging na toezegging van de minister dat er een reparatiewet zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Die reparatiewet zal overigens niet de (wijzigingen in de) Woningwet zelf betreffen, maar de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur in het BW, welke door het aannemen van amendement 35 517-48 in het wetsvoorstel terecht kwam, maar op veel kritiek kon rekenen in de Eerste Kamer.

22 *Kamerstukken II* 2020/21, 35517, nr. 51.

en dat iedere bespreking daarvan, zo ook dit artikel, slechts een momentopname kan zijn.

In de Woningwet wordt in veel artikelen verwezen naar nadere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze uitwerking is terug te vinden in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting (RTIV). Met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie zal ook het BTIV aangepast worden; het ontwerpbesluit daartoe is ter uitvoering van een voorhangprocedure al aan beide Kamers voorgelegd.²³

Onderwerpen

Zoals al in de Woningwet 1901 was opgenomen, geldt ook nog dat toegelaten instellingen zich tot doel stellen om uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn.²⁴ Wat dan het ‘gebied van de volkshuisvesting’ is, wordt limitatief omschreven in art. 45 van de Woningwet.²⁵ Dat betekent dat woningcorporaties dus geen werkzaamheden mogen uitvoeren die niet passen binnen de in dit artikel omschreven activiteiten. Onder het gebied van de volkshuisvesting vallen onder meer het realiseren en exploiteren van woonegelegenheden,²⁶ maatschappelijk vastgoed²⁷ en bedrijfsmatig vastgoed,²⁸ alsook het leveren van diensten aan bewoners²⁹ en het bijdragen aan de leefbaarheid.³⁰

DAEB en niet-DAEB-activiteiten

Dat al deze activiteiten vallen onder het gebied van de volkshuisvesting betekent overigens niet dat er geen beperkingen gelden. Zoals hiervoor reeds aangestipt, wordt er binnen het gebied van de volkshuisvesting onderscheid gemaakt tussen DAEB-werkzaamheden en niet-DAEB-werkzaamheden. Wat onder de DAEB-werkzaamheden valt is gedefinieerd in art. 47 van de Woningwet. Onder DAEB valt onder meer het huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting,³¹ het realiseren en exploiteren van niet-geliberaliseerde huurwoningen,³² intramuraal zorgvastgoed³³ en maatschappelijk vastgoed³⁴ en het bijdragen aan de leefbaarheid.³⁵

Voor niet-DAEB bestaat geen definitie: dat zijn de werkzaamheden die wél vallen onder het gebied van de volkshuis-

vesting als gedefinieerd in art. 45 Woningwet, maar die niet vallen onder de DAEB-werkzaamheden genoemd in art. 47 Woningwet. Hierbij kan gedacht worden aan het realiseren en exploiteren van geliberaliseerde huurwoningen of koopwoningen en bedrijfsmatig onroerend goed.

Het onderscheid tussen DAEB-niet-DAEB-werkzaamheden is, zoals hiervoor aangegeven, van belang voor de mogelijkheid om compensatie te verkrijgen in de vorm van het kunnen aantrekken van geborgde leningen en de mogelijke aanspraak op subsidies en verlaagde grondprijzen. Dit is enkel mogelijk voor DAEB-activiteiten, niet-DAEB-activiteiten dienen door woningcorporaties uitgevoerd te worden tegen marktcondities. Los van deze financiële consequenties heeft de wetgever, met name met de novelle³⁶ naar aanleiding van de parlementaire enquête, de werkzaamheden van woningcorporaties in belangrijke mate willen focussen op de DAEB-werkzaamheden.

Dat volgt uit de voorrangregeling die opgenomen is in art. 46 lid 1 Woningwet. Bij hun werkzaamheden dienen toegelaten instellingen voorrang te geven aan het huisvesten of doen huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting en het realiseren en exploiteren van niet-geliberaliseerde huurwoningen – wat DAEB-activiteiten zijn. Hierbij merk ik overigens op dat deze voorrangsbepaling géén rechten toekent aan individuele huurders; het gaat om een algemene richtlijn waaraan woningzoekenden geen aanspraken jegens woningcorporaties kunnen ontlenen.³⁷ Wel noopt deze wettelijke voorrangregeling woningcorporaties tot passende zorgvuldigheid bij het uitoefenen van hun contractsvrijheid: onder bijzondere omstandigheden kan het uitsluiten van een woningzoekende onrechtmatig zijn.³⁸

De voorrang voor DAEB volgt ook uit art. 44c Woningwet: hierin is bepaald dat toegelaten instellingen voorafgaande goedkeuring behoeven alvorens zij niet-DAEB-activiteiten mogen uitvoeren.³⁹ Juist uit deze bepaling echter blijkt ook dat de hiervoor benoemde focus op DAEB-werkzaamheden inmiddels enigszins gerelativeerd moet worden. Waar de politieke wens van de wetgever ten tijde van de novelle vooral gericht was op het beperken van de activiteiten van woningcorporaties tot vooral niet-geliberaliseerde verhuur, bleek dit (in combinatie met de beperkte toegang voor middeninkomens tot geliberaliseerde huurwoningen, waarover hieronder meer) enkele jaren later tot onwenselijke gevolgen te leiden: een tekort aan middendure huurwoningen tussen

23 Kamerstukken I 2020/21, 35517, nr. D.

24 Art. 19 lid 1 Woningwet.

25 Nader uitgewerkt in art. 46 e.v. BTIV.

26 Art. 45 lid 2 sub a Woningwet.

27 Art. 45 lid 2 sub d Woningwet.

28 Art. 45 lid 2 sub g Woningwet.

29 Art. 45 lid 2 sub c Woningwet.

30 Art. 45 lid 2 sub f Woningwet.

31 Art. 47 lid 1 sub a Woningwet.

32 Art. 47 lid 1 sub b Woningwet.

33 Art. 47 lid 1 sub d Woningwet.

34 Art. 47 lid 1 sub f Woningwet.

35 Art. 47 lid 1 sub f Woningwet.

36 Wetsvoorstel 33 966

37 HR 11 januari 1991, *NJ* 1992/650 (*Pool/St. Joseph*), ten aanzien van art. 15 Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (oud), de voorloper van art. 46 Woningwet. Zie recenter *rb. Noord-Nederland* 14 januari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1084.

38 Zie o.m. *rb. Overijssel* 19 juli 2019, «JHV» 2019/23, m.nt. Gardenbroek, en *hof Arnhem-Leeuwarden* 4 december 2018, «JHV» 2019/1, m.nt. Ringnalda, met in voornoemde noten verwijzingen naar andere uitspraken.

39 Nader uitgewerkt in art. 41 e.v. BTIV.

de liberalisatiegrens en de circa € 1000. Dit leidde tot versoepelingen in de vorm van de Wet maatregelen middenhuur⁴⁰ en zelfs het (tijdelijk) opschorten van geheel art. 44c Woningwet in de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie.⁴¹ Deze wijzigingen zijn overigens nog niet doorgevoerd in de Woningwet op het moment dat dit artikel gereed kwam, maar de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie voorziet in het opschorten, gedurende drie jaren, van art. 44c Woningwet met terugwerkende kracht per 1 januari 2021.⁴² Minister Ollongren heeft op 4 december 2020 al een aanwijzing, op basis van art. 60 lid 2 Woningwet, gegeven aan de Autoriteit woningcorporaties (Aw), inhoudende dat de Aw in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie art. 44c niet langer handhaaft.⁴³

Woningwet en verhuur

Ondanks deze nuancering blijft, art. 46 lid 1 Woningwet indachtig, sociale verhuur de primaire taak van woningcorporaties. Hierbij geldt dat woningcorporaties niet-geliberaliseerde huurwoningen in hoofdzaak – thans 90%,⁴⁴ per 1 januari 2022 een percentage tussen de 85 en 92,5%⁴⁵ – moeten verhuren aan woningzoekenden die op grond van inkomen of andere redenen tot de doelgroep daarvoor behoren.⁴⁶ Ook rust op woningcorporaties de verplichting om woningzoekenden die op grond van hun inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag voor 95% woningen aan te bieden met een huurprijs onder de toepasselijk aftoppingsgrens uit de Wet op de huurtoeslag.⁴⁷ Deze twee naast elkaar staande verplichtingen vergen beide een inkomenstoets, al kunnen beide toetsen in één administratieve handeling verricht worden.⁴⁸ Het effect van beide toetsen is wel anders: de DAEB-toets gaat uit van een bepaald percentage van de niet-geliberaliseerde huurwoningen dat moet worden toegewezen aan huurders onder een bepaalde inkomensgrens.

40 Wetsvoorstel 35 036, op 7 juni 2019 als hamerstuk aangenomen door de Eerste Kamer, maar – voor zover het de wijzigingen aan de Woningwet betreft – nog niet in werking getreden in afwachting van wetsvoorstel 35 517.

41 Wetsvoorstel 35 517.

42 Art. I Va en art. I XY.

43 Zie de Kamerbrief van 4 december 2020, met kenmerk 2020-0000684891.

44 Tot 1 januari 2022 valt dit percentage op grond van art. 16 BTIV uiteen in 80% met een huishoudinkomen van ten hoogste € 40.024, en € 44.655 voor de resterende 10% om tot 90% te komen.

45 Per 1 januari 2022 treedt de Wet Wijziging huurverhogingsmogelijkheden en inkomensgrenzen Woningwet (35 518) in werking, waarbij het percentage in de basis wordt vastgesteld op 92,5%, maar waarbij de toegelaten instelling in prestatieafspraken met de gemeente waarin zij actief is en haar huurdersorganisatie een lager percentage kan afspreken, doch niet lager dan 85%. Ook worden de inkomensgrenzen gedifferentieerd naar omvang van het huishouden: voor éénpersoonshuishoudens komt de inkomensgrens lager te liggen, voor meerpersoonshuishoudens juist hoger.

46 Art. 48 lid 1 Woningwet, uitgewerkt in art. 16, 57-60 BTIV en art. 22 RTIV.

47 Art. 46 lid 2 Woningwet, uitgewerkt in art. 54-56 en bijlage 5 BTIV.

48 Aldus bijlage 5 BTIV.

Deze twee naast elkaar staande verplichtingen vergen beide een inkomenstoets, al kunnen beide toetsen in één administratieve handeling verricht worden

Dit maakt dat niet-geliberaliseerde huurwoningen (praktisch) niet meer bereikbaar zijn voor huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens. Bij passend toewijzen gaat het niet om een percentage van de woningen, maar om een percentage (95%) van de huurders, die op grond van hun huishoudinkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag, dat moet worden gehuisvest in een woning met een huurprijs onder de toepasselijke aftoppingsgrens.

Huurcontracten en huurprijzen

Naast deze beperkingen waar het de doelgroep betreft, gelden voor toegelaten instellingen ook beperkingen waar het de vorm en de uitvoering van de huurovereenkomst betreft. Zo volgt uit art. 48 lid 1 Woningwet dat woningcorporaties slechts beperkt tijdelijke huurovereenkomsten kunnen sluiten met huurders van zelfstandige niet-geliberaliseerde woonruimte.⁴⁹ Huurovereenkomsten voor twee jaar of korter, als bedoeld in art. 7:271 lid 1 BW, mogen woningcorporaties alleen aangaan met huurders die behoren tot één van de categorieën die limitatief opgesomd zijn in art. 22a RTIV. Hieronder vallen voor de praktijk belangrijke categorieën als huurders met wie de toegelaten instelling een tweede- of laatstekanshuurovereenkomst aangaat of huurders met wie een tijdelijke huurovereenkomst gecombineerd met begeleiding wordt afgesloten.⁵⁰ Met deze categorieën huurders mogen geen huurovereenkomst voor gebruik naar aard van korte duur (art. 7:232 lid 2 BW) worden gesloten. Dit maakt bijvoorbeeld dat toegelaten instellingen geen short-stay overeenkomsten voor zelfstandige niet-geliberaliseerde woonruimte meer kunnen aangaan.⁵¹ Dit kan overigens nog wel voor onzelfstandige woonruimte en geliberaliseerde woonruimte, waar art. 48 lid 1 Woningwet niet op van toepassing is.

49 Na inwerkingtreding van Wetsvoorstel 35 517 zal deze regeling in art. 47a Woningwet terechtkomen.

50 De andere categorieën zijn 1) huurders die voor hun werk of studie tijdelijk in een andere gemeente binnen Nederland of afkomstig vanuit het buitenland in Nederland werken of studeren; 2) huurders die in verband met renovatie of sloop als bedoeld in art. 7:220 BW, gevolgd door vervangende nieuwbouw, hun woonruimte moeten verlaten en tijdelijk andere woonruimte moeten betrekken; en 3) huurders die afkomstig zijn uit maatschappelijke opvang als bedoeld in art. 1.1.1 Wmo 2015, of huurders in een sociale noodsituatie met een aantoonbaar urgente huisvestingsbehoefte. Zie nader D. de Vries, *Wisselwoning- en laatste-kanscontracten voor woningcorporaties in het kader van de wet doorstroming huurmarkt*, HIP 2017/90.

51 Waarbij ik er bij short-stay van uitga dat beoogd wordt een huurovereenkomst in de zin van art. 7:232 lid 2 BW aan te gaan – vgl. hof Arnhem-Leeuwarden 15 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3195.

Waar het de uitvoering van de huurovereenkomst betreft, gaat de huurprijsbescherming voor huurders van woningcorporaties nog wat verder dan voor andere verhuurders van niet-geliberaliseerde woonruimte. Woningcorporaties dienen namelijk niet enkel rekening te houden met de maximale huurverhoging voor individuele huurders krachtens art. 10 lid 2 Uwh, maar ook met een maximaal huurverhogingspercentage berekend over het gehele woningbezit. Dit is vastgelegd in de huursomregeling van art. 54 Woningwet. Op grond van deze regeling mag de gemiddelde huurprijs van de woningen van een toegelaten instelling op 1 januari van een gegeven jaar maar met een bij ministeriële regeling bepaald percentage stijgen ten opzichte van de huurprijs op 1 januari het jaar ervoor. Dit percentage ligt in de regel lager dan het percentage dat voor individuele huurders geldt. Dat heeft tot gevolg dat het op individuele basis hanteren van de maximale huurverhoging wel mogelijk is voor toegelaten instellingen, maar dat dat wel betekent dat zij voor andere woningen een lager percentage zal moeten hanteren om te kunnen voldoen aan de maximale huursomstijging over alle woningen. Waar ik overigens ‘alle woningen’ zeg, moet ik benadrukken dat op grond van art. 54 lid 2 Woningwet de nodige woningen buiten beschouwing blijven bij het becijferen van de huursomstijging. Onder meer geliberaliseerd verhuurde woningen en onzelfstandige woningen blijven hier buiten, maar ook woningen waarvan de huurprijs gestegen is als gevolg van woningverbetering of inkomensafhankelijke huurverhoging – waarbij in het laatste geval wel de voorwaarde geldt dat hierover prestatieafspraken als bedoeld in art. 44 Woningwet gemaakt zijn (waarover later meer).

Zoals uit voorgaande blijkt, gelden de verschillende inkomensstoetsen en beperkingen bij en tijdens de verhuur niet bij verhuur van geliberaliseerde woonruimte door woningcorporaties

Zoals uit voorgaande blijkt, gelden de verschillende inkomensstoetsen en beperkingen bij en tijdens de verhuur niet bij verhuur van geliberaliseerde woonruimte door woningcorporaties. Deze verhuur is een niet-DAEB-activiteit. Hiervoor is reeds besproken dat daarvoor beperkingen bestaan, maar die beperkingen liggen niet bij het verhuren van reeds in het bezit van de woningcorporatie zijnde woonruimte boven de liberalisatiegrens.^{52,53}

Huur bedrijfsruimte – MOG en BOG

Buiten de sfeer van woonruimte verhuren woningcorporaties ook andere gebouwde onroerende zaken. In het kader van

de Woningwet is niet het onderscheid tussen bedrijfsruimte in de zin van art. 7:290 BW en overige ruimte in de zin van art. 7:230a BW van belang, maar gaat het om de vraag of er sprake is van maatschappelijk onroerend goed (MOG), dat tot de DAEB behoort, of bedrijfsmatig onroerend goed (BOG), dat niet-DAEB is. Welke gebouwen als MOG worden aangemerkt volgt uit de limitatieve opsomming in bijlagen 3 en 4 bij het BTIV;⁵⁴ hieronder vallen bijvoorbeeld opvangcentra, buurthuizen en ruimten voor op de buurt of wijk gericht maatschappelijk werk door stichtingen of verenigingen. BOG kent daarentegen geen definitie, hieronder valt alle vastgoed dat niet kwalificeert als woongelegenheden of als MOG. Hierbij kan gedacht worden aan winkelruimte in de plint van een wooncomplex, maar ook aan parkeerplaatsen die niet gekoppeld zijn aan een woongelegenheden of MOG.

Voor zowel MOG als BOG geldt als algemene beperking dat het gebied van de volkshuisvesting beperkt is tot MOG en BOG in gebieden waar de woongelegenheden in eigendom van toegelaten instellingen gelegen zijn, en voor deze een op een wijk, buurt of buurtschap in een zodanig gebied gerichte functie hebben.⁵⁵ Aanvullend geldt voor MOG de voorwaarde dat een woningcorporatie slechts een huurovereenkomst mag aangaan met verenigingen of stichtingen die zich blijken hun statuten uitsluitend ten doel stellen diensten te leveren of werkzaamheden te verrichten die zijn gericht op het maatschappelijk belang, of met overheidsinstellingen.⁵⁶ Wel is er de mogelijkheid om voor 10% van het bruto vloeroppervlak met andere partijen huurovereenkomsten te sluiten.⁵⁷

Voor BOG gelden andere, verdergaande, beperkingen. Thans nog geldt vrij gedetailleerd dat het realiseren en exploiteren van BOG enkel tot het gebied van de volkshuisvesting behoort als het bruto vloeroppervlak hiervan niet meer bedraagt dan 25% van het bruto vloeroppervlak van het gebouw waarvan het deel uitmaakt, en als de investering niet meer dan 10 miljoen euro bedraagt.⁵⁸ Met de inwerking-treding van de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie wordt dit vervangen door een algemener en

52 Los van het gegeven dat art. 44c Woningwet thans tijdelijk opgeschort is, bevatte art. 41 sub e BTIV reeds een uitzondering op de vereiste goedkeuring voor het verhuren van niet-DAEB vastgoed.

53 Ik laat hier de financiële afwikkeling tussen de DAEB-tak en de niet-DAEB-tak buiten beschouwing.

54 Waarbij bijlage 3 ziet op categorieën gebouwen die steeds als MOG gelden en bijlage 4 op gebouwen die enkel als MOG gelden indien de woningcorporatie daarvan reeds eigenaar was op 1 juli 2015 – wat nadien gerealiseerde of verworven gebouwen in dezelfde categorieën tot BOG maakt. Op deze plaats moet opgemerkt worden dat met het in werking treden van de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie (35 517) ook het BTIV gewijzigd zal worden, waarbij de bijlagen vernummerd worden (naar 2 en 3 respectievelijk), en de lijst van thans bijlage 3 wat uitgebreid wordt.

55 Art. 45 lid 3 resp. lid 4 sub a Woningwet.

56 Art. 48 lid 6 Woningwet. Met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie (35 517) wordt dit uitgebreid met ‘natuurlijke personen die de gebouwen huren met het uitsluitende doel daarin op het maatschappelijk belang gerichte werkzaamheden te verrichten, met uitsluiting van commercieel gebruik.

57 Art. 50 BTIV.

58 Art. 52 lid 1 BTIV. Overigens maakt lid 2 van dit artikel duidelijk dat deze beperkingen niet gelden voor het verhuren van BOG dat al vóór 1 juli 2015 in bezit van de toegelaten instelling was.

flexibeler kader: BOG dient 'kleinschalig' te zijn.⁵⁹ Ondanks het verdwijnen van harde percentages en investeringsbedragen blijft het dus niet toegestaan voor woningcorporaties om op grote schaal BOG te realiseren en exploiteren.

Diensten en leefbaarheid

Op grond van art. 45 lid 2 sub c Woningwet mogen toegelaten instellingen diensten verlenen aan de bewoners van woongelegenheden en woningzoekenden, voor zover die diensten rechtstreeks verband houden met de bewoning of huisvesting. De uitwerking hiervan in art. 47 BTIV bevat enerzijds in lid 1 een gedetailleerde lijst met diensten die in ieder geval niet behoren tot de diensten die woningcorporaties mogen uitvoeren, van het uitvoeren van zorgdiensten tot het ter beschikking stellen van financiële middelen, en anderzijds in lid 2 een verduidelijking van wie de bewoners zijn waaraan diensten geleverd mogen worden, van de eigen huurders tot de leden van VvE's. Met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie wordt deze regeling aangepast, met de toevoeging dat de diensten betrekking kunnen hebben op de overhead van verduurzaming van woongelegenheden en dat woningcorporaties ook diensten mogen leveren aan de huurders van BOG en MOG voor zover deze diensten rechtstreeks verband houden met het gebruik daarvan. In het ontwerpbesluit tot wijziging van het BTIV wordt met het oog op de vereenvoudiging van de regelgeving de lijst met verboden diensten uit art. 47 BTIV geschrapt. Dat betekent niet dat die verboden diensten per 1 januari 2022 ineens toegestaan zijn; de beperking dat een toegelaten instelling enkel diensten mag leveren die verband houden met de bewoning blijft immers gehandhaafd. De lijst met verboden diensten wordt vervangen door de bepaling dat de diensten genoemd in de bijlage bij het Besluit servicekosten in ieder geval toegestaan zijn.

Het verbod om financiële middelen ter beschikking te stellen, anders dan in de gevallen genoemd in art. 48 BTIV, lag mede ten grondslag aan het Wet Tijdelijke huurkorting.⁶⁰ In een brief van 12 oktober 2017, gericht aan alle woningcorporaties, stelde de Aw zich op het standpunt dat het voor woningcorporaties niet toegestaan is om tijdelijke huurkortingen toe te kennen aan huurders – anders dan in geval van een huurprijsvermindering in verband met gebreken.⁶¹ Dit omdat een dergelijke huurkorting neer zou komen op het verstrekken van financiële middelen buiten de grenzen van art. 48 BTIV. De Aw heeft in dit kader gesteld dat een huurverlaging die wordt gevolgd door een bovenwettelijke huurstijging niet is toegestaan. Met de Wet Tijdelijke huurkorting wordt de mogelijkheid gecreëerd om de huur na een tijdelijke verlaging op verzoek van de huurder weer snel naar het

oude niveau op te trekken. Het is daarmee geen bovenwettelijke, maar een toegestane huurstijging en er is geen sprake van een huurkorting zoals eerder door de Aw bedoeld en dus is ook niet (langer) sprake van een niet toegestane financiële bijdrage.⁶²

Als het gaat om diensten door toegelaten instellingen geldt dat daarbij ook gedacht moet worden aan het beheer en onderhoud van vastgoed voor derden. Dit is op grond van art. 45 lid 7 Woningwet onder voorwaarden mogelijk, waarbij op grond van art. 45a Woningwet thans nog een afzonderlijke regeling geldt voor beheer gericht op het huisvesten van vergunninghouders, die komt te vervallen met de inwerkingtreding van de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie. Voor diensten aan derden is een uitgebreide uitwerking opgenomen in art. 52c-52h BTIV.⁶³ Deze regeling schrijft thans nog voor dat een woningcorporatie voorafgaande goedkeuring behoeft van de minister (lees: Aw) voor deze werkzaamheden voor derden, maar in het ontwerpbesluit tot wijziging van het BTIV wordt met het oog op de vereenvoudiging van de regelgeving deze goedkeuringsregeling geschrapt. Wel blijven overige beperkingen van kracht, zoals de eis dat bij verhuur van gebouwen van derden slechts DAEB mag worden verhuurd.

Het bijdragen aan de leefbaarheid is een onderdeel van de volkshuisvesting en behoort zelfs tot de DAEB-activiteiten.⁶⁴ Op dit moment geldt nog de voorwaarde dat het bijdragen aan de leefbaarheid vastgelegd moet zijn in prestatieafspraken, terwijl er eveneens een maximale bijdrage van € 134,79 per woongelegenheden per jaar geldt, tenzij in voornoemde prestatieafspraken een hoger bedrag is opgenomen. Deze regeling gaat met de inwerkingtreding van de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie op de schop, in die zin dat de verplichting om het bijdragen aan de leefbaarheid vast te leggen in prestatieafspraken vervalt, net als de maximale bijdrage. Dit leidt tot vereenvoudiging en flexibilisering van leefbaarheidsbijdragen, maar niet direct tot een uitbreiding van de inhoudelijke mogelijkheden. In art. 51 BTIV is namelijk limitatief gedefinieerd wat onder het bijdragen aan leefbaarheid verstaan wordt. Dat komt kort gezegd neer op a) woonmaatschappelijk werk; b) aanleg en onderhoud van kleinschalige infrastructuur in de directe nabijheid van woongelegenheden; en c) bijdragen aan plannen voor een schone woonomgeving, voorkoming van overlast en bevordering van de veiligheid. In het ontwerpbesluit tot wijziging van het BTIV wordt evenwel een nieuwe categorie activiteiten toegevoegd die tot de leefbaarheid behoren: d) bijdragen aan activiteiten gericht op ontmoeting van huurders, bijvoorbeeld een wijk- of buurtfeest.

59 Het woord 'kleinschalig' zal in art. 45 lid 2 sub g Woningwet worden ingevoegd.

60 Wetsvoorstel 33 516, in werking getreden met ingang van 1 april 2021.

61 Brief Aw van 12 oktober 2017, met kenmerk KN/RV/17.088.

62 *Kamerstukken II* 2019/20, 35516, nr. 3, p. 12.

63 Alsook in art. 53a-53f, waar het gaat om de diensten met het oog op de huisvesting van vergunninghouders, welke regeling komt te vervallen met het vervallen van art. 45a Woningwet.

64 Art. 45 lid 2 sub f Woningwet en art. 47 lid 1 sub f Woningwet.

Verduurzaming

Toegelaten instellingen worden geacht zich in te zetten voor een duurzame (sociale) woningvoorraad. Dat is één van de volkshuisvestelijke rijksprioriteiten die eens in de vier jaar door de minister worden vastgesteld.⁶⁵ Woningcorporaties die in staat zijn hieraan bij te dragen worden geacht dit te doen; deze rijksprioriteiten moeten verplicht worden betrokken bij het bod om te komen tot prestatieafspraken.⁶⁶ In de praktijk worden de huidige regels van de Woningwet en het BTIV echter als knellend ervaren; bij een strikte lezing is het bijvoorbeeld niet mogelijk om met zonnepanelen meer energie op te wekken dan (de gezamenlijke) huurder(s) in een woning of complex verbruiken, omdat het opwekken van energie in de sfeer van diensten gelegen is en die enkel aan bewoners geleverd kunnen worden. Met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie is benadrukt dat woningcorporaties dezelfde investeringen moeten kunnen doen als andere vastgoedeigenaren. Daartoe wordt allereerst de definitie van ‘voorziening’ in art. 1 van de Woningwet uitgebreid met ‘het opwekken van hernieuwbare energie’. Daarmee wordt dit opwekken van hernieuwbare energie uit de sfeer van het verlenen van diensten (art. 45 lid 2 sub c Woningwet) gehaald en ondergebracht onder het in stand houden van en treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden en die van toegelaten instellingen of met hen verbonden ondernemingen en aan de direct daaraan grenzende omgeving (art. 45 lid 2 sub b Woningwet). Daarvoor is een directe dienst voor bewoners geen vereiste meer, een woningcorporatie mag rechtstreeks aan het net leveren en de opbrengsten inzetten voor andere activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting.

Verduurzaming is één van de volkshuisvestelijke rijksprioriteiten die eens in de vier jaar door de minister worden vastgesteld

Toegelaten instellingen kunnen daarnaast deelnemen in een energiecoöperatie, waarin zij als ‘bedrijf’ samen met huurders, bedrijven en/of gemeenten kunnen samenwerken bij het opwekken, transporteren en gebruiken van duurzame energie in collectief beheer. Voorwaarde hierbij is dat toegelaten instellingen ook eigen vastgoed en energieopwekkende installaties in de energiecoöperatie inbrengen. Deelnemen in een energiecoöperatie zonder dat eigen vastgoed ter beschikking wordt gesteld, is niet toegestaan, omdat daarmee wordt deelgenomen in grootschalige energieopwekking. Dergelijke activiteiten liggen buiten de expertise en het werkdomein van toegelaten instellingen.⁶⁷

65 Laatstelijk bij brief van 30 november 2020, met kenmerk 2020-0000679045, voor de periode 2021-2025.

66 Art. 39 lid 2 BTIV.

67 *Kamerstukken II* 2019/20, 35517, nr. 3, p. 23.

Een probleem dat zich in de praktijk openbaart is dat het verduurzamen van woningen (maar ook bij andere werkzaamheden zoals funderingsherstel) door toegelaten instellingen bemoeilijkt wordt in situaties waarin er sprake is van zogeheten ‘gespikkeld bezit’ – dat zijn situaties waarin er sprake is van een gemengde eigendomssituatie bij eengezinswoningen – en in gemengde VvE-complexen. Hier is er sprake van particuliere eigenaren waarvan het wenselijk of zelfs bouwkundig noodzakelijk is dat zij meedoen aan de verduurzamingsmaatregelen, maar die dit (vaak in verband met beperkte financiële middelen) niet kunnen. Het is toegelaten instellingen echter niet toegestaan om de kosten voor deze particuliere eigenaren te dragen of voor te schieten.⁶⁸ Wel wordt met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie vastgelegd dat woningcorporaties in deze situaties bij wijze van dienst aan deze particuliere eigenaren de overheadkosten op zich kunnen nemen. Het begrip ‘overhead’ wordt na inwerkingtreding gedefinieerd in art. 1 Woningwet als ‘indirecte werkzaamheden of voorbereidings- en begeleidingskosten die onvermijdelijk zijn voor het verlenen van diensten aan bewoners van woongelegenheden’. Ondanks deze regeling zal het nog steeds lastig zijn om particuliere eigenaren met beperkte middelen mee te krijgen met verduurzaming. In de context van VvE’s biedt de mogelijkheid om als VvE een lening aan te gaan⁶⁹ mogelijk een uitweg, maar die optie is er niet bij eengezinswoningen.

Tot slot is van belang dat bij amendement de ‘verbetering van de energetische prestatie, waaronder begrepen het opwekken van hernieuwbare energie, van haar voor permanent verblijf bedoelde woongelegenheden of die van een andere toegelaten instelling’ als apart onderdeel aan het gebied van de volkshuisvesting is toegevoegd.⁷⁰ Dit onderdeel wordt door een aanpassing van art. 47 lid 1 sub i Woningwet aange-merkt als een DAEB-activiteit.

Rol huurdersorganisaties

Huurders en vooral huurdersorganisaties en bewonerscommissies hebben in de Woningwet en belangrijke rol. Naast de rechten die huurdersorganisaties en bewonerscommissies hebben op grond van de Wet overleg huurders verhuurder (Wohv), kent de Woningwet aanvullende rechten toe aan de huurdersorganisaties en bewonerscommissies van toegelaten instellingen. Deze staan verspreid over de gehele Woningwet; een vrij handzaam overzicht wordt verschaft in de Nota naar aanleiding van het verslag van de Veegwet Wonen.⁷¹ Aldaar is ook benadrukt dat door aan te sluiten bij de verdeling in de Wohv, waardoor ook art. 2 van die wet van toepassing is, er een hiërarchie geldt: indien er een overkoepelende huurdersorganisatie is, is dat de instantie waarmee de toege-

68 Dit zou neerkomen op een niet toegestane vorm van het ter beschikking stellen van financiële middelen.

69 Art. 5:126 lid 4 BW; dit is een objectgebonden lening op grond van art. 5:113 lid 3 jo 5:122 lid 5 BW.

70 *Kamerstukken II* 2020/21, 35517, nr. 40, leidt tot art. 45 lid 2 sub I Woningwet (nieuw).

71 *Kamerstukken II* 2015/16, 34568, nr. 6, p. 9/10.

laten instelling (en de gemeente) in overleg treedt op beleidsniveau. Als er geen overkoepelende huurdersorganisatie is, moet de toegelaten instelling met alle huurdersorganisaties in overleg treden. Als ook die er niet zijn, moet de toegelaten instelling met de bewonerscommissies van de complexen die de beleidswijziging betreft overleggen. Dit geldt mutatis mutandis ook voor het maken van prestatieafspraken.⁷²

Van belang is dat de huurdersorganisatie van een toegelaten instelling in aanvulling op art. 5a WOHV – de vreemde eend in de bijt binnen de WOHV – enkele andere instemmingsrechten heeft: een huurdersorganisatie heeft instemmingsrecht voor wat betreft het aangaan van verbindingen en fusies.⁷³ Ook mag de huurdersorganisatie een voordracht doen voor één of meer leden – afhankelijk van het totaal aantal leden – van de Raad van Commissarissen van de toegelaten instelling, en kan zij een verzoek aan de Ondernemingskamer doen tot het instellen van een onderzoek⁷⁴.

Van groot belang is de rol die huurdersorganisaties hebben in het proces om te komen tot prestatieafspraken. Ik verwijs daarvoor primair naar de eerdere bijdrage uit 2018 in deze uitgave van de hand van De Vries.⁷⁵ Wel zijn twee zaken in aanvulling daarop nog het vermelden waard. In de eerste plaats wijs ik op een bindend advies uit 2019 van de minister in het kader van de geschillenregeling op basis van art. 44 lid 4 Woningwet.⁷⁶ Dit betrof een geschil tussen de gemeente Rotterdam en woningcorporatie Woonbron, dat deels inhoudelijk was – wat ik op deze plaats buiten beschouwing laat – maar waar ook de vraag aan de orde kwam wat de verhouding tussen gemeente en woningcorporatie is bij het maken van prestatieafspraken. Weliswaar is het zo dat in de herziene Woningwet de positie van de gemeente beter verankerd is, en het is ook zo dat woningcorporaties geacht worden naar redelijkheid hun bijdrage te leveren aan het volkshuisvestelijke beleid van de gemeente, maar er is nadrukkelijk geen hiërarchische relatie tussen gemeente en woningcorporatie beoogd. Uit de Woningwet volgt niet dat de gemeente het

beleid van de woningcorporatie bepaalt. In het kader van de prestatieafspraken zijn gemeente en woningcorporatie gelijkwaardig, en de afspraken worden gemaakt op basis van wilsovereenstemming. Dit betekent dat een gemeente een woningcorporatie nooit kan verplichten om een bepaalde bijdrage te leveren. In het bindende advies van de minister wordt duidelijk: de gemeente is niet de baas.

In de tweede plaats is van belang dat het proces om te komen tot prestatieafspraken met de Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie wat gestroomlijnd wordt. Zo is het na de inwerkingtreding niet langer nodig dat een woningcorporatie vooroverleg voert met haar huurdersorganisatie alvorens de gemeente en diezelfde huurdersorganisatie uit te nodigen tot het maken van prestatieafspraken.⁷⁷

Woningcorporaties zijn op grond van art. 55b Woningwet verplicht een reglement op te stellen inzake sloop en renovatie, de betrokkenheid van haar huurders daarbij, en de verhuiskostenvergoedingen ex art. 7:220 lid 5 BW en art. 7:275 lid 1 BW. Ook hierover moet een woningcorporatie overleg voeren met zowel de gemeenten waarin zij werkzaam is, als de betrokken huurdersorganisaties. Dit recht op overleg is evenwel geen instemmingsrecht.

Slot

Aan het overzicht dat ik hiervoor gegeven heb, is geen conclusie te verbinden en dat heb ik ook niet beoogd. Als er al een conclusie te trekken is, dan is het dat het volkshuisvestingsrecht zoals vastgelegd in de Woningwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving omvangrijk, complex, en aan continue verandering onderhevig is.

Dit artikel is afgesloten op 6 augustus 2021.

Over de auteur

Mr. R.M. (Rogier) Goeman

Advocaat bij VBTM Advocaten te Rotterdam.

⁷² Kamerstukken II 2015/16, 34568, nr. 6, p. 8.

⁷³ Resp. art. 21 lid 2 Woningwet en art. 53 lid 2 Woningwet.

⁷⁴ Resp. art. 30 lid 9 Woningwet en art. 39 Woningwet.

⁷⁵ D. de Vries, 'Prestatieafspraken onder de Woningwet', *HIP* 2018/21, afl. 1.

⁷⁶ Brief van de minister van BZK van 21 mei 2019, met kenmerk 2019-0000231124, en het onderliggende advies van 1 mei 2019 van de Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken Woningwet, met kenmerk 2019/2.

⁷⁷ Art. 43 lid 2 Woningwet, waarin dit thans opgenomen is, komt te vervallen.