

Vergaderjaar 2024–2025

36 780

Voorstel van wet van het lid Beckerman tot wijziging van de Woningwet ter bevordering van wooncoöperaties (Wet bevordering wooncoöperaties)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Leve de wooncoöperatie! De wooncoöperatie is -terecht- populair. Er is brede politieke steun. Niet voor niets werden coöperatieve woonvormen zowel in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV, als in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof prominent genoemd.¹ Ook is er brede maatschappelijke steun. Zo schrijft het kabinet in juni 2024 aan de Tweede Kamer: «Ik zie dat er groeiende interesse is van bewoners die zichzelf met andere gelijkgestemden willen inspannen om hun gezamenlijke woonwens te realiseren en blijvend betaalbaar te kunnen wonen.»²

Wooncoöperaties leveren een bijdrage aan het aanpakken van de wooncrisis. Cooplink, het kennisnetwerk en de belangenbehartiger voor wooncoöperaties stelt dat er grofweg twee soorten wooncoöperaties zijn. De vastgoedwooncoöperatie waarbij het collectief van bewoners eigenaar is van de woningen en de beheerwooncoöperatie waarbij het collectief van bewoners de woningen huurt van een toegelaten instelling of gemeente. Beide vormen zijn te beschouwen als woonvormen waarbij bewonerscollectieven de regie hebben over hun woningen en invloed op de woonomgeving.³ Naast structuur van het eigenaarschap is er ook een relatie met duurzame betaalbaarheid.

Dr. Darinka Czischke, universitair hoofddocent aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft deed tien jaar lang onderzoek naar verschillende vormen van collectief wonen in heel Europa

¹ Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl) Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2023.nl)

² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z11146&did=2024D26580

³ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

en daarbuiten en bestudeert in het bijzonder wooncoöperaties. Zij stelt dat wooncoöperaties een aantrekkelijke optie zijn, voor onder meer:

- Ouderen, met de grote populariteit van clusterwoonvormen waar ze in een gemeenschap kunnen wonen en naar elkaar kunnen omkijken.
- Jonge gezinnen, die als gemeenschap willen wonen en huishoudelijke taken willen delen.
- Starters, die moeite hebben om een geschikte woning te vinden op de markt en moeilijk een betaalbare woning kunnen vinden.
- Kwetsbare groepen, zoals dakloze mensen, alleenstaande ouders enz., die kunnen profiteren van de sociale netwerken en solidariteit die collectief wonen met zich mee kan brengen.⁴

In 2021 deed Ecorys in opdracht van het kabinet onderzoek naar wooncoöperaties en de vraag welke bijdrage zij kunnen leveren voor de Nederlandse woningmarkt. De onderzoekers stellen dat «de toegevoegde waarde van wooncoöperaties is dan ook met name gelegen in het realiseren van (gemeenschappelijke) en lokale woonbehoeften door doelgroepen die daar op de woningmarkt niet in kunnen voorzien door schaarste aan dit type woonvorm, waarbij de leden van de wooncoöperatie gezamenlijk (volledig) zeggenschap hebben over de woning en de woonomgeving. De gemeenschappelijke woonbehoefte kan betrekking hebben op de betaalbaarheid van de woning, maar tevens op specifieke kenmerken zoals gemeenschappelijkheid, duurzaamheid, toegankelijkheid en dergelijke.»⁵

Ondanks de brede steun vanuit de samenleving en de politiek en de grote waarde die wooncoöperaties hebben voor de samenleving komen veel wooncoöperaties maar zeer moeizaam van de grond. Het kabinet schrijft hierover in juni 2024 aan de Tweede Kamer dat «de realisatie van initiatieven weerbarstig gebleken» is.⁶

De belemmeringen zijn onder andere benoemd door wooncoöperaties zelf, door de Minister, onderzoekers en maatschappelijke organisaties. De Tweede Kamer organiseerde in oktober 2023 een rondetafelgesprek waarbij door aanwezigen gesproken is over kansen en bedreigingen.⁷ Cooplink, het kennisnetwerk voor wooncoöperaties, schreef een uitgebreid rapport over de «Belemmeringen in wet- en regelgeving voor wooncoöperaties, Een inventarisatie onder gerealiseerde wooncoöperaties, initiatieven daartoe en experts».⁸

De Minister vat de belemmeringen in juni 2024 als volgt samen «Het gebrek aan schaal, uniformiteit, professionaliteit, locaties en financiering maakt dat wooncoöperaties maar moeizaam van de grond komen».⁹ Dit wetsvoorstel wil de twee vormen die nu in de praktijk het meest voorkomen en waar het meest ervaring mee is in de wet regelen. Wooncoöperaties een betere kans van slagen geven is afhankelijk van het wegnemen van meerdere belemmeringen.

⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

⁵ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

⁶ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

⁷ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

⁸ RAPPORT-Belemmeringen-in-wet-en-regelgeving-voor-wooncoöperaties-Cooplink-maart-2024.pdf

⁹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z11146&did=2024D26580

De grootste barrière is het gebrek aan een passende definitie in de Woningwet. De term wooncoöperatie in de Woningwet is alleen van toepassing op coöperaties die bezit van een toegelaten instelling willen beheren en/of overnemen. Daarnaast moet volgens het huidige artikel 18a de wooncoöperatie een gewone vereniging in de zin van Boek 2 titel 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn. In artikel 63, eerste lid, van datzelfde Boek van het BW is opgenomen dat het een rechtspersoon niet toegestaan is de aanduiding coöperatief», «onderling» of «wederkerig» te gebruiken als de rechtsvorm geen coöperatie is. Veel notarissen gaan daarom niet over tot het oprichten van een vereniging die in haar naam het begrip wooncoöperatie voert. Dit staat de bekendheid van deze vorm in de weg. Beheer-wooncoöperaties en vastgoedwooncoöperaties die op een andere manier aan bezit komen (door zelf te bouwen of onroerend goed van een gemeente of particulier te verwerven) vallen niet onder de huidige definitie. De huidige wettelijke definitie schiet dus te kort bij nieuwbouw waarbij het gaat om woningzoekenden die bij de oprichting nog geen huurder zijn van woningen van een toegelaten instelling. Zonder goede wettelijke definitie zijn er geen passende regels.

Een goede wettelijke definitie helpt ook bij het wegnemen van een tweede grote barrière: de financiering. Passende financiering is afhankelijk van goede financieringsproducten door banken. Dat begint bij afbakening van de financierbare initiatieven. Wanneer initiatieven kunnen aantonen dat ze binnen de definitie van de wooncoöperatie vallen, is meteen duidelijk dat ze potentieel financierbaar zijn. Banken kunnen daar hun producten op afstemmen.

Het kabinet schrijft hier in oktober 2023 over: «Gemeenten en banken zijn terughoudend en weten nog onvoldoende hoe zij met initiatieven om moeten gaan, onder andere omdat wooncoöperaties als niet-professionele partijen meer inzet vergen. Deze factoren dragen op hun beurt niet bij aan het verkrijgen van financiering, wat voor wooncoöperaties een heel belangrijk knelpunt vormt.»¹⁰

De bancaire financiering van de wooncoöperatie hangt tussen het zakelijke en individuele in. Weliswaar wordt de wooncoöperatie (de rechtspersoon) gefinancierd, het misgaan van een project heeft echter grote gevolgen voor de individuele bewoners. Een duidelijke wettelijke definitie zorgt voor onderscheid met betrekking tot commerciële vastgoedfinancieringen en individuele hypotheek.

In de landen zoals Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk wordt de wooncoöperatie sneller als duurzame investering in betaalbaar wonen erkend. Banken zijn daardoor sneller bereid in wooncoöperaties te investeren. Inmiddels neemt de financieringsbereidheid onder Nederlandse banken toe. Dit voorstel wil de bereidheid van Nederlandse banken om tot financiering over te gaan door een duidelijke definitie verder ondersteunen. Ook Ecorys schreef hier in 2021 over: «De toegang tot financiering lijkt in Nederland bijvoorbeeld nog bevorderd te kunnen worden, zowel voor wooncoöperaties als eventueel individuele leden die moeten zorgen voor eigen inbreng.»¹¹

¹⁰ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D41647&did=2023D41647

¹¹ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

Deze problemen zijn ook de Tweede Kamer niet ontgaan en de eerder genoemde brede politieke steun kwam ook tot uiting in de steun voor een amendement (Beckerman c.s.) om te komen tot een fonds om wooncoöperaties te steunen.¹²

Een goede definitie helpt ook bij het wegnemen van een derde grote barrière namelijk de terughoudendheid van gemeenten en het verkrijgen van locaties. De Minister benoemt deze barrière uitdrukkelijk in de brief aan de Tweede Kamer van oktober 2023.¹³

Arie Lengkeek, coauteur van «Operatie Wooncoöperatie, uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit» zegt hierover: «Grond voor coöperatieve initiatieven vraagt om gemeenten en corporaties die letterlijk ruimte maken. Dat gebeurt slechts mondjesmaat. Ook het Rijksvastgoedbedrijf maakt een voorzichtige beweging, maar zou veel explicieter kunnen kiezen voor een preferent beleid.»¹⁴ Ook woningcorporaties zijn soms terughoudend met het willen helpen realiseren van (beheer)coöperaties schrijft Ecorys.¹⁵

Afhankelijk van welke regionale huisvestingsverordening het betreft, wordt er wel of geen rekening gehouden met regels voor (beheer)wooncoöperaties. Een aantal gemeenten hebben het voortouw genomen door een procedure met modelstatuten aan te bieden. Ook kan er rekening gehouden worden met het gemeenschappelijk eigendom van het vastgoed, door vast te laten leggen dat het zeggenschap altijd bij de groep blijft. Wooncoöperaties kunnen bovendien, mits gedefinieerd, door middel van de huisvestingsverordening aanvullende bijdragen leveren aan de lokale of regionale opgave.

Met deze initiatiefwet wil initiatiefnemer deze drie genoemde barrières aanpakken en daarmee een bijdrage leveren aan het beslechten van een deel van de barrières die er nu nog zijn in het oprichten van wooncoöperaties en bijdragen aan het laten floreren van coöperatief wonen. Coöperatief wonen wordt gezien als de derde sector waar naast collectief wonen ook duurzame betaalbaarheid een net zo'n belangrijke rol speelt. De derde sector wordt dus met name bepaald door collectieve zeggenschap en/of eigendom bij bewonersgroepen vaak gemotiveerd door onder andere leefbaarheidsvraagstukken en duurzaamheid. Duurzaam betaalbaar wonen is in Nederland erg moeilijk geworden. Met de nieuwe definitie kunnen wooncoöperaties nog beter die langdurige betaalbaarheid tot in de volgende generaties wel garanderen.

Initiatiefnemer is er zich van bewust dat er ook andere vormen van gemeenschappelijk wonen zijn. Door het ontbreken van een wettelijke definitie zijn er veel verschillende vormen en definities ontstaan. Dit wetsvoorstel regelt de vormen die nu het meest aan een behoefte voorzien en waarvan gebleken is dat ze ook in de praktijk financieerbaar en haalbaar zijn. Zij hebben een volkshuisvestelijke en maatschappelijke meerwaarde en behoeven daarom regeling in de Woningwet.

¹² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2023Z17806&did=2023D43084>

¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D41647&did=2023D41647

¹⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

¹⁵ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

2. Bestaande wetgeving

De term wooncoöperatie in de Woningwet is alleen van toepassing op coöperaties die voldoen aan de eisen uit artikel 18a van de Woningwet¹⁶ en de daaronder hangende regelgeving.

«Het kan ook zijn dat huurders van een woning van de woningcorporatie meer eigen beheer willen, zonder dat zij de woning willen kopen. In dat geval kunnen zij met de woningcorporatie overleggen over het overdragen van beheertaken zoals verhuur en onderhoud. De eigendom blijft dan bij de corporatie en we spreken over een «beheercoöperatie».¹⁷

Een wooncoöperatie in de zin van de Woningwet bestaat bij oprichting in meerderheid uit huishoudens met een huishoudinkomen dat niet hoger is dan de inkomensgrens voor de toewijzing van sociale huurwoningen.

De aspirant-leden van de wooncoöperatie kunnen ook in gesprek gaan met de woningcorporatie over de koop van de betrokken woongelegenheden. Dit betekent dat er sprake dient te zijn van huurders die van plan zijn om bestaand bezit van woningcorporaties te kopen. Dit gaat dus specifiek over zogenaamde vastgoedwooncoöperaties. Naast dit type vastgoedwooncoöperaties zijn er ook vastgoedwooncoöperaties die vastgoed van andere partijen verwerven of die nieuwbouw plegen. Deze vormen zijn niet benoemd in artikel 18a Woningwet.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Aanvullen definitie wooncoöperatie

Het ontbreken van een goede wettelijke definitie schept onduidelijkheid.¹⁸ Zonder goede wettelijke definitie zijn er geen passende regels. In de Europese regelgeving is staatssteun in principe verboden om de mededinging op de Europese markt niet te verstoren. Voor maatschappelijke coöperatieën is uitzondering mogelijk. In Nederland ontbreekt een eenduidige rechtsvorm en zo is onduidelijk of en wanneer wooncoöperaties onder de uitzonderingsregels voor staatsteun vallen.

Coolink stelt daarom: «Een duidelijke definitie in de Woningwet zorgt voor een beter begrip van het concept wooncoöperatie bij regelgevers en uitvoerenden. Een goede definitie bewerkstelligt dat wooncoöperaties een plek kunnen krijgen in ruimtelijke plannen en een beroep kunnen doen op regelingen en subsidies.»¹⁹

Ook expert Arie Lengkeek is duidelijk in waarom moet worden gekozen voor een betere definitie in de woningwet. «Wanneer de wooncoöperatie wettelijk helder gedefinieerd en verankerd is, zal het voor banken (financiering), gemeenten (gronduitgifte en grondwaardstelling), corporatiesector en het maatschappelijk middenveld veel makkelijker worden om met wooncoöperaties te (samen)werken.»²⁰

¹⁶ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2020-03-14/#HoofdstukIIa_Artikel18a

¹⁷ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wooncooperatie/wooncooperaties-in-de-woningwet#:~:text=De%20Woningwet%20omschrijft%20de%20woonco%C3%B6peratie,de%20direct%20daaraan%20grenzende%20omgeving%27.>

¹⁸ Rapport-Belemmeringen-in-wet-en-regelgeving-voor-wooncooperaties-Coolink-maart-2024.pdf

¹⁹ Rapport-Belemmeringen-in-wet-en-regelgeving-voor-wooncooperaties-Coolink-maart-2024.pdf

²⁰ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05750

Uit het internationaal vergelijkend onderzoek van Ecorys blijkt de meerwaarde van een goede definitie eveneens. «In de onderzochte landen blijkt tevens de wettelijke verankering van wooncoöperaties in specifieke, dan wel generieke woon wet- en regelgeving van belang. In de Nederlandse situatie zou de verankering in wet- en regelgeving van wooncoöperaties gericht op nieuwbouw en de overname van niet-corporatiebezit nog versterkt kunnen worden.»²¹

Wooncoöperaties leveren een positieve bijdrage aan de leefomgeving door sociale cohesie en betaalbare huisvesting te verenigen. Onderzoeken lopen bij het RIVM²² en ZonMw²³ naar de positieve effecten op het fysiek, mentaal en sociaal welbevinden van mensen. Internationaal onderzoek stelt dat naast de fysieke omgevingen psychosociale omgevingen (bijvoorbeeld betaalbaarheid, veiligheid, duurzaamheid van de omgeving en sociaal contact) een rol spelen bij gezondheidsresultaten.²⁴ Door de definitie van wooncoöperaties te verankeren worden het fysieke en sociale domein versterkt.

Initiatiefnemer heeft gekozen voor een definitie die het stramien volgt van de International Cooperative Alliance (ICA) en Cooperative Housing International (CHI)²⁵, die door de VN geaccepteerd is. Hiermee sluit Nederland ook aan op definities die in andere Europese landen worden gehanteerd en de bestaande definitie in Nederland.²⁶

*Een wooncoöperatie is een autonome organisatie van personen die zich vrijwillig verenigen om hun gemeenschappelijke woonbehoeften en -ambities te behartigen door middel van een onderneming zonder winstoogmerk waarvan ze samen eigenaar zijn en die ze samen democratisch controleren.*²⁷

3.2 Opdracht voor gemeenten om beleid te voeren op het bevorderen van wooncoöperaties

Een goede definitie maakt het mogelijk om binnen de lokale prestatieafspraken de komst van wooncoöperaties te bevorderen. Gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties maken op gelijkwaardige basis afspraken over de volkshuisvestelijke opgave in hun gebied. Deze afspraken leggen zij vast in zogenoemde prestatieafspraken. In de Woningwet is een proces vastgelegd rondom het maken van de prestatieafspraken.²⁸

Vertrekpunt voor het maken van lokale prestatieafspraken is het gemeentelijk beleid ten aanzien van wonen. Dit is thans vastgelegd in de woonvisie op grond van de Woningwet en wordt met de komst van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting²⁹ opgenomen in de omgevingsvisie en het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat gemeenten beleid ter bevordering van wooncoöperaties in het gemeentelijk woonbeleid moeten vaststellen. Op basis daarvan maken gemeenten en huurdersorganisaties met woningcorporaties afspraken over de uitvoering van het

²¹ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

²² <https://www.rivm.nl/gezondeleefomgeving/werken-aan-een-gezonde-leefomgeving-als-professional>

²³ <https://www.zonmw.nl/nl/gezonde-leefomgeving>

²⁴ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2023.2232200#abstract>

²⁵ <https://www.housinginternational.coop/good-governance-in-housing-cooperatives/>

²⁶ <https://www.icakompas.be/homepage/inleiding>

²⁷ Operatie Wooncoöperatie, Arie Lenkgeek, Peter Kuenzli, 2022, p. 213

²⁸ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/lokale-driehoek/regelgeving-prestatieafspraken>

²⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 512, nr. 3.

gemeentelijk woonbeleid, voortaan dus ook over maatregelen ter bevordering van wooncoöperaties. Zoals de Minister immers schrijft³⁰ zijn gemeenten nu soms nog terughoudend. Een duidelijke definitie van wooncoöperaties en opdracht om beleid ter bevordering van wooncoöperaties te voeren in de wet kan terughoudendheid wegnemen en geeft initiatiefnemers ruimte. Lokale regelgeving en erfpachtregelingen zijn beproefde methodes om wooncoöperaties mogelijk te maken.

Bij deze afspraken kan het zowel gaan over beheerwooncoöperaties als om vastgoedwooncoöperaties. Locaties zijn nu vaak nog lastig te verkrijgen voor wooncoöperaties die willen bouwen. Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat in verschillende Europese landen het essentieel is gebleken dat er beleid is om wooncoöperaties te ondersteunen in het verwerven van grond. Opties die de onderzoekers voor Nederland noemen zijn het labelen van grond ten behoeve van wooncoöperaties, en grond- en vastgoedverkoop voor de prijs die past bij het betreffende woonsegment (sociale huur, middenhuur etc.).³¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat wanneer vastgelegd is dat de woonlasten beperkt en doorlopend betaalbaar moeten zijn voor de opeenvolgende bewoners van woningen gerealiseerd op een voor coöperatieve huisvesting geoormerkt stuk grond, dan is de marktconforme waarde van dat stuk grond lager dan van een stuk grond waar woningen zonder exploitatiebeperkingen op gerealiseerd mogen worden. Het ontbreken van een winstoogmerk dient dus ook meegenomen te worden.

3.3 Noodzaak voorgestelde wijzigingen

De Minister is bezig met het opzetten van een fonds voor wooncoöperaties. Dit naar aanleiding van een brede wens van de Tweede Kamer om te komen tot een fonds (amendement Beckerman c.s.).³² Door dit amendement is er nu in totaal 40 miljoen euro beschikbaar voor wooncoöperaties.

Dat het cruciaal is dat er een duurzame financieringsbron komt voor wooncoöperaties is evident. Zo schrijft Rigo in haar marktverkenning voor de komst van dit fonds «Een grote barrière is echter de financiering: banken financieren veelal maximaal 60 tot 70% van de marktwaarde, omdat zij anders het risico te hoog vinden. De oprichters van een wooncoöperatie hebben normaal gesproken onvoldoende eigen geld om het restant te financieren. Wooncoöperaties struikelen momenteel over het laatste stuk financiering, het fonds zou hier een gat kunnen dichten.»³³

Ook Ecorys benadrukte in haar Europese verkenning het belang van financiële ondersteuning van wooncoöperaties. «De belangrijkste instrumenten voor de belemmeringen in de Nederlandse situatie, lijken te liggen in het financiële onderdeel. Met name de toegang tot financiering lijkt in Nederland nog bevorderd te kunnen worden, zowel voor wooncoöperaties als eventueel individuele leden die moeten zorgen voor eigen inbreng.» In het onderzoek worden ook Europese voorbeelden van fondsen benoemd. «In Zwitserland kunnen wooncoöperaties een beroep doen op drie verschillende fondsen, die ingezet kunnen worden als tijdelijke vermogen, voor het verlagen van rentelasten bij de toename van

³⁰ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D41647&did=2023D41647

³¹ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

³² Kamerstukken II, 2023/2024, 36 410-VII, nr. 27.

³³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D26581&did=2024D26581>

externe financiering en als garantie op achtergestelde hypotheke: het Fonds de Roulement, het Solidaritätsfonds en het Solinvest.»³⁴

De Minister schrijft dat er drie partijen zijn die aangeven dat zij een dergelijk fonds kunnen uitvoeren. Alle drie zijn gevraagd om een voorstel in te dienen. *«Met dit fonds kan de coöperatieve woonvorm bekender en meer gestandaardiseerd worden. Dit moet er op termijn toe leiden dat coöperaties ook door financiers worden gezien als een normale partij op de woningmarkt. Daarbij is mijn inzet dat wooncoöperaties die voortkomen uit het fonds ook een bijdrage leveren aan het fonds en zo andere coöperatieve wooninitiatieven helpen ondersteunen,»* aldus de Minister.³⁵

De Minister schrijft voorts dat het fonds een duurzame opzet moet kennen waarbij het fonds op termijn op eigen benen moet kunnen staan. De Woningwet benoemt nu in artikel één ook de borgingsvoorziening voor woningcorporaties. Initiatiefnemer argumenteert dat om te zorgen dat ook wooncoöperaties duurzaam financieel ondersteund worden het goed is dit (eveneens) wettelijk te borgen.

Met deze wetswijziging zullen niet alle moeilijkheden zijn weggenomen. Cooplink beschrijft in haar analyse «Belemmeringen in wet- en regelgeving voor wooncoöperaties, Een inventarisatie onder gerealiseerde wooncoöperaties, initiatieven daartoe en experts»³⁶ nog andere belemmeringen.

Zo benoemen zij financiële belemmeringen voor individuele deelnemers die belemmerend kunnen werken. Het betreft hier onder andere problemen met het verkrijgen van huurtoeslag, ondersteuning vanuit de WMO, de kostendelersnorm en problemen met belastingen zoals energiebelasting en waterschapsbelasting. Grond en de moeilijkheden van het verwerven van locaties worden ook uitgebreid benoemd net als fiscale problemen waar vastgoedwooncoöperaties tegenaan lopen. Initiatiefnemer onderkent deze barrières en wil benadrukken dat het naast deze initiatiefwet ook goed zou zijn als de Tweede Kamer op deze punten actie onderneemt.

Met deze initiatiefwet wil initiatiefnemer de belangrijkste barrière beslechten waar wooncoöperaties nu nog tegenaan lopen. Met het aannemen van deze wijziging van de Woningwet kunnen wooncoöperaties makkelijker van start gaan.

4. Verhouding tot hoger recht

Volgens initiatiefnemer leveren in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen geen effectieve beperkingen van het eigendomsrecht, het recht op privacy en het vrij verkeer van diensten en kapitaal.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd invulling te geven aan het sociale grondrecht ter bevordering van voldoende woongelegenheid. Op grond van artikel 22 van de Grondwet heeft de overheid de zorgplicht om dit recht op adequate huisvesting te bevorderen. Dit betreft een sociaal grondrecht dat de regering de positieve verplichting geeft om maatregelen te treffen ter bevordering van voldoende woongelegenheid. De term

³⁴ Europees onderzoek naar wooncoöperaties (ecorys.com)

³⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z11146&did=2024D26580

³⁶ Rapport-Belemmeringen-in-wet-en-regelgeving-voor-wooncoöperaties-Cooplink-maart-2024.pdf

woongelegenheid ziet niet louter op voldoende woningen maar ook op de betaalbaarheid van woningen.

De woongelegenheid, en de toegang tot huisvesting, is de afgelopen jaren ernstig onder druk komen te staan waarbij huurders 1) moeite hebben een woning te vinden, 2) niet altijd kunnen wonen conform hun woonwens en 3) een vaak te hoge prijs betalen die hun verdere bestaanszekerheid onder druk zet.

Het recht op wonen is ook in verschillende hogere regelingen gegarandeerd. «In verschillende internationale verdragen staat het recht op huisvesting genoemd, zoals in het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Daarin staat dat iedereen het recht op huisvesting heeft. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kent geen speciaal artikel voor het recht op huisvesting, maar huisvesting valt wel binnen het toepassingsbereik van artikel 8 (recht op privéleven) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.»³⁷

5. Verhouding tot andere wetgeving

5.1 Burgerlijk Wetboek

Het wetsvoorstel staat in verhouding tot het Burgerlijk Wetboek, maar brengt daar geen wijzingen in aan.

De coöperatie en vereniging zijn rechtsvormen die zijn gericht op samenwerking ten behoeve van een bepaalde doelstelling. In de praktijk voor de vastgoedwooncoöperatie worden beide rechtsvormen gebruikt. Zowel een vereniging als een coöperatie kunnen naast een economisch doel een maatschappelijk doel hebben waarbij de coöperatie aan de leden in tegenstelling tot de vereniging dividend mag uitkeren. De vastgoedwooncoöperatie is een niet-winstbeogende organisatie maar staat een beperkte uitkering van dividend aan de leden op inleggeld (financiering om de wooncoöperatie mogelijk te maken) toe. In de praktijk bedraagt deze vergoeding niet meer dan 4%. Voorbeelden van deze vorm zijn bijvoorbeeld de oudste wooncoöperatie in Amsterdam Samenwerking (1908)³⁸, maar ook het Pakhuis (1978) en Akropolis.³⁹ Als de activiteiten meer een maatschappelijk dan economisch karakter hebben, dan past een vereniging daar beter bij dan een coöperatie.

Artikel 18a, derde lid, staat ook toe dat wooncoöperaties een onderling federatief verbond vormen om de onderlinge solidariteit te versterken en een controle-mechanisme tegen speculatie in te bouwen. Daarbij moet dan wel geborgd worden dat de bewoners altijd de zeggenschap in de vastgoedwooncoöperatie behouden. Een dergelijke constructie is VrijCoop⁴⁰. Bij VrijCoop kent de wooncoöperatie twee rechtspersonen als lid: Een controlerend rechtspersoon en de bewonersvereniging. Dit is een organisatie naar het voorbeeld van het Duitse Miethäuser Syndikat.⁴¹

³⁷ <https://www.mensenrechten.nl/themas/huisvesting#:~:text=In%20verschillende%20internationale%20verdragen%20staat,hel%20recht%20op%20huisvesting%20heeft.>

³⁸ <https://www.samenwerking.org/>

³⁹ <https://de-akropolistoren.nl/cvb>

⁴⁰ <https://vrijcoop.org/>

⁴¹ www.syndikat.org/syndikat

5.2 Omgevingswet

Onderhavig wetsvoorstel bevat een opdracht aan gemeenten om beleid ter bevordering van wooncoöperaties op te nemen in de gemeentelijke woonvisie op grond van de Woningwet of in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma op grond van de Omgevingswet zoals de regering deze beoogd in te voeren middels het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Zie hierover paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting. Afhankelijk van het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt de beleidsopdracht ter bevordering van wooncoöperaties opgenomen in de Woningwet en daarna in de Omgevingswet of meteen in de Omgevingswet. Hiervoor is een samenloopbepaling opgenomen. Zie voor een nadere uiteenzetting de artikelsgewijze toelichting bij artikel III.

6. Gevolgen

Deze wet heeft gevolgen voor de volgende groepen: woningzoekenden en huurders, gemeenten en toegelaten instellingen. Dit wetsvoorstel heeft volgens initiatiefnemer geen negatieve gevolgen als gevolg van de Wet goed verhuurderschap. In algemene zin moet een verhuurder of verhuurbemiddelaar van een woon- of verblijfsruimte in overeenstemming handelen met de regels van goed verhuurderschap.

In het algemeen kan gesteld worden dat wooncoöperaties natuurlijk wel positieve invloed op andere domeinen hebben, zoals het sociaal domein, zorg, veiligheid, energie etc.

Woningzoekenden en huurders

Het effect van deze wetswijziging op woningzoekenden is positief. Zij kunnen namelijk makkelijker een eigen wooncoöperatie oprichten, waarbij zowel collectiviteit als betaalbaarheid op de lange duur centraal staan. Hiermee kunnen zij in hun eigen woonbehoeften voorzien.

Gemeenten

Initiatiefnemer voorziet geen negatieve gevolgen voor gemeenten. Gemeenten moeten in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma beleid opnemen om wooncoöperaties te bevorderen. Het is een aanvullend instrument in de stedenbouwkundige gereedschapskist waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Het is aan de gemeenten om te bepalen hoe dit beleid eruit ziet.

Toegelaten instellingen

Een duidelijkere definitie maakt het voor toegelaten instellingen makkelijker om woningen aan wooncoöperaties over te dragen. Ook kan door de Minister personen die in een beheerwooncoöperatie wonen of wensen te wonen als categorie op basis van artikel 41c bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen.

7. Uitvoering en communicatie

Voor het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening leidt het wetsvoorstel naar verwachting niet tot een extra uitvoeringslast. Gemeenten zijn al gehouden om woonbeleid op te stellen op basis van de Woningwet, het beleid ter bevordering van wooncoöperaties wordt daarin opgenomen.

De voorgestelde wijzigingen van de Woningwet zijn kaderstellend en richtinggevend. In lagere regelgeving zullen de bepalingen uit dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. Dergelijke regels zullen een plek krijgen in de algemene maatregelen van bestuur onder de Woningwet en de Omgevingswet.

Via rijksoverheid.nl zal algemene informatie voor huurders en woningzoekenden op een toegankelijke manier worden ontsloten en zal duidelijk worden opgenomen wat de wijzigingen inhouden. Voor de meer professionele partijen zal voorts via de website www.volkshuisvesting-nederland.nl inzichtelijk gemaakt worden wat deze nieuwe wet voor hen met zich meebrengt.

8. Toezicht en handhaving

Volgens initiatiefnemer zijn geen extra toezicht en handhaving nodig. Er is vooralsnog dus nog geen handhaving gewenst op het gebruik van de definities.

9. Financiële gevolgen

Volgens initiatiefnemer zijn er geen financiële gevolgen. De wijziging van de Woningwet leidt op zichzelf niet tot regeldruk omdat gemeenten al gehouden zijn om woonbeleid op te stellen, de bevordering van wooncoöperaties wordt daarin opgenomen. Wel geeft deze wijziging huurders en woningzoekenden de mogelijkheid om (leegstaande) vastgoed van de gemeente over te nemen.

10. Evaluatie

Initiatiefnemer stelt voor om deze wijziging van de Woningwet binnen vijf jaar te evalueren en vervolgens na nog eens vijf jaar een verslag aan de Staten-Generaal te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

11. Advies en consultatie

Naast de betrokkenheid van diverse partijen is in aanloop naar en tijdens het schrijven van het wetsvoorstel samengewerkt met de belangenorganisatie van wooncoöperaties Cooplink om hun standpunten en advies in te winnen.

Op 21 maart 2025 is het concept initiatiefvoorstel voor de bevordering van wooncoöperaties gedurende een periode van vijf weken (tot en met 25 april 2025) opengesteld voor internetconsultatie. Betrokkenen, waaronder woningzoekenden, huurdersorganisaties, coöperaties, gemeenten en financieel betrokkenen, is gevraagd om hun reactie. In totaal zijn er circa 100 reacties binnengekomen.

De reacties zijn positief. De wet bevordert van wooncoöperaties kan op steun rekenen van allen die gereageerd hebben op de consultatie. Betrokkenen benadrukken dat de knelpunten die de wet wil aanpakken in de praktijk daadwerkelijk de komst en het functioneren van wooncoöperaties bemoeilijken.

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om de focus van de wet te leggen op wijzigingen in de Woningwet. Enkel die gereageerd hebben op de consultatie hebben ook nadere knelpunten benoemd die buiten de scope van de woningwet vallen. De initiatiefnemers waarderen dat. Hoewel zij niet direct worden meegenomen in dit wetstraject, vinden initiatiefnemers het zinvol deze te benoemen omdat zij politieke aandacht behoeven.

Coöptatie

Gemeenschapszin is essentieel in een beheerwooncoöperatie, het is van belang dat het collectief zelf nieuwe bewoners kan uitkiezen: het recht op coöptatie. De regelgeving rond passend toewijzen vormt een belemmering voor deze beheerwooncoöperaties. Met name bij sociale huurwoningen boven de aftoppingsgrens is momenteel een erg kleine marge toegestaan wat betreft het inkomen van de nieuwe huurder. Het is belangrijk dat er werkbare toewijzingsregels ontwikkeld worden voor beheerwooncoöperaties.

Kostendelersnorm

De kostendelersnorm in de bijstand, AOW en sommige pensioenen, is niet gekoppeld op coöperatieve wooneenheden. De korting op de uitkering ontmoedigt het coöperatief wonen en dus een efficiënt gebruik van de woonruimte. Veel hangt af van het type huurcontract. Eenheid in regelgeving is gewenst, dat vraagt om een nadere juridische uitwerking.

Fiscaal

Wooncoöperaties zijn geen ondernemingen die deelnemen aan het economische verkeer, het is een groep individuen die op eigen initiatief hun woonruimte organiseren, zonder winst oogmerk. Ze zouden dus niet aangeslagen moeten worden voor de vennootschapsbelasting (vpb). Daarnaast worden bewonersverenigingen op een aantal punten fiscaal benadeeld ten opzichte van andere burgers. Zo is de overdrachtsbelasting voor een wooncoöperatie 10,4%, voor een particulier 2%. Het gangbare investeren in een eigen woning valt voor burgers in box 1, maar investeringen in hun eigen wooncoöperatie vallen in de ongunstigere box 3. Tenslotte zouden donaties, in het kader van de financiering van wooncoöperaties, moeten worden uitgesloten van schenkbelasting. De donaties dragen per slot van rekening bij aan een duurzame oplossing van de woningnood.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze wet zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarbij rekening wordt gehouden met de systematiek van de vaste verandermomenten.

Volgens initiatiefnemer is overgangsrecht niet noodzakelijk.

II Artikelsgewijs

Onderdeel A

Artikel 18a van de Woningwet betreft de regeling van wooncoöperaties. Er zijn in de praktijk twee vormen van wooncoöperaties welke een wettelijke definitie behoeven. Het artikel is daarom zo aangepast dat in het tweede lid de term beheerwooncoöperatie wordt geïntroduceerd. Aan deze wooncoöperatie wordt het beheer van woongelegenheden in eigendom van de toegelaten instelling of gemeente overgedragen aan een aantal huurders. Op een later moment kan ook het eigendom worden overgedragen, zoals voor woongelegenheden in eigendom van toegelaten instellingen is geregeld in de nadere bepalingen in het BTIV. Deze vorm is niet nieuw en werd in feite al geregeld in artikel 18a van de Woningwet. Om het onderscheid te duiden wordt de term «beheer» voor wooncoöperatie geplaatst.

Een nieuwe vorm van een wooncoöperatie is geïntroduceerd in het derde lid. Het betreft de vastgoedwooncoöperatie. Deze wordt opgericht door een aantal leden om vervolgens het eigendom van ten minste vijf woongelegenheden te verwerven of deze te realiseren (bouwen). Ook deze woongelegenheden zijn conform het eerste lid van artikel 18a bestemd om door de leden van de wooncoöperatie te worden bewoond. Voor de vastgoedwooncoöperatie wijken de voorwaarden af van de beheercoöperatie ten aanzien van de mogelijke rechtsvormen. In dit geval kan er ook worden gekozen voor de coöperatieve vereniging in de zin van artikel 2:53 van het Burgerlijk Wetboek. In paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de verschillen tussen een vereniging en een coöperatieve vereniging ten aanzien van een vastgoedwooncoöperatie.

Het tot vierde lid vernummerde lid betreft de eis dat een wooncoöperatie een regeling voor behandeling van klachten en geschillen dient te hebben. Deze eis wordt nu ook generiek opgelegd aan beide vormen wooncoöperaties.

Het tot vijfde lid vernummerde lid betreft de bestaande delegatiemogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven omtrent wooncoöperaties. Deze delegatiebepaling ziet thans op beide vormen wooncoöperaties, zij het dat er voor de beheercoöperatie al reeds nadere regels zijn gegeven. De nadere regels voor vastgoedwooncoöperaties kunnen nader worden uitgewerkt in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

Onderdeel B

Dit onderdeel zorgt ervoor dat aan artikel 42 van de Woningwet wordt toegevoegd dat het beleid dat ziet op het bevorderen van wooncoöperaties moeten worden toegevoegd aan de gemeentelijke woonvisie zoals we deze nu nog kennen.

Dit onderwerp wordt vervolgens meegenomen in de werkzaamheden van toegelaten instellingen omdat zij naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering van de woonvisie op grond van artikel 42, tweede lid, Woningwet. Op grond van artikel 44 maken toegelaten instellingen met colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn en de betreffende huurdersorganisaties afspraken over die uitvoering van de woonvisie.

ARTIKEL II

Dit artikel regelt dat de mate van verwerkelijking van de doelstellingen van dit wetsvoorstel binnen vijf jaar en vervolgens na nogmaals vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet wordt geëvalueerd. De eerste evaluatie zal naar verwachting vooral zien op de ontwikkelingen van gemeentelijk beleid ter bevordering van wooncoöperaties zoals geregeld in artikel 42, zesde lid of artikel 68 van de Woningwet. Voorzien wordt dat de tweede evaluatie de gehele werking van deze wet en daarmee ook de aantallen succesvol opgerichte woningcoöperaties zal behandelen.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt de samenloop met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. In het geval dat dat wetsvoorstel eerder in werking treedt moet niet artikel 42 van de Woningwet met betrekking tot de woonvisie worden gewijzigd omdat de woonvisie in dat geval komt te vervallen. De systematiek van lokale prestatieafspraken wordt dan gebaseerd op het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma zoals dat met die wet in de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Het gemeentelijk

beleid ter bevordering van wooncoöperaties moet in dat geval ook in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma landen. Als die wet eerder in werking is getreden wordt het voorgestelde zesde lid van artikel 42 Woningwet vervangen door een nieuw artikel 68. Als die wet later in werking treedt komt artikel 42, zesde lid, zoals dat dan met deze wet is geïntroduceerd te vervallen en komt het nieuwe artikel 68 via die wet in de Woningwet terecht.

Het nieuwe artikel 68 in de Woningwet regelt dat gemeenten in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma beleid moeten voeren ter bevordering van wooncoöperaties. Dit sluit aan bij de wijzigingen die worden voorgesteld met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Dat wetsvoorstel regelt dat colleges van burgemeester en wethouders zo'n gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma moeten vaststellen. In het toe te voegen artikel 68 wordt opgedragen om in dat programma ook beleid op te nemen om wooncoöperaties te bevorderen. Het is aan de gemeenten om te bepalen hoe dit beleid eruit ziet. Door de regering kan worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat instructieregels met betrekking tot de verplichte inhoud van gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's ook hierover instructies bevat.

ARTIKEL IV

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Op basis van de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding kan te zijner tijd worden bepaald of artikel 42, zesde lid, in werking moet treden en achtereenvolgens het nieuwe artikel 68 van de Woningwet of dat meteen het nieuwe artikel 68 in werking moet treden.

ARTIKEL V

Dit artikel regelt dat, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de wet kan worden aangehaald als de Wet bevordering wooncoöperaties.

Beckerman