VRO 2026004 85

Formatievragen 15-1-2026

- *1. Is het mogelijk om binnen de wet regie steviger in te zetten op (het realiseren van) meer betaalbare koophuizen, zonder dat dit de huidige, afgesproken verdeling raakt? Indien dat voor bestaande projecten niet mogelijk is, is er dan onderscheid te maken tussen wat al besloten is en wat er nog nieuw gebouwd moet worden.*
- *2. Aanvullend de volgende vraag: is het – in het licht van de wet Regie op de volkshuisvesting - mogelijk om provincies/gemeenten toe te staan om te differentiëren in betaalbaarheidsnormen?*
- *3. Indien huurders van grondgebonden sociale huurwoningen een wettelijk recht zouden krijgen om hun woning te kopen, is er dan – op hoofdlijnen - een beeld te geven (i) hoeveel woningen hiervoor in aanmerking komen en (ii) wat daar de grootste effecten van zouden zijn.*

Kern

Ad 1) Ja, het is binnen de wet regie mogelijk om te sturen op de realisatie van meer betaalbare koopwoningen. Dit betekent wel aanpassing van het besluit regie dat in voorhang ligt bij het Parlement.

Het Rijk stuurt nu met het besluit regie wel op de bouw van voldoende woningen voor middeninkomens en lage inkomens (twee derde betaalbaar), maar niet op de verdeling tussen koop en huur binnen het middensegment. Met een aanpassing van het besluit regie, inhoudende een extra eis over betaalbare koopwoningen kan hier extra sturing vanuit het Rijk aan worden toegevoegd. Aandachtspunt is dat rijkssturing op het aandeel betaalbare koopwoningen effect heeft op de lokale ruimte om aan te sluiten op de lokale verschillen die er zijn in de gewenste verdeling van middenhuur en betaalbare koop. Daarnaast neemt de flexibiliteit af die nodig is voor gebiedsontwikkeling. Ook zal meer sturen op betaalbare koop de middenhuurvoorraad die al onder druk staat, verder onder druk zetten. Ook de beschikbaarheid van middenhuurwoningen is belangrijk voor de middeninkomens. Het toevoegen van een extra eis in het besluit compliceert dus de woningbouw, in zijn algemeenheid, maar ook ten aanzien van de financiële haalbaarheid. Daarnaast staat het haaks op de deregulering die gerealiseerd wordt met STOER. Alternatieven manieren om naast wetgeving betaalbare koopwoningen te stimuleren gebeurt nu via het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen en via financiële instrumenten, zoals de realisatiestimulans. Daarnaast worden bestuurlijke afspraken gemaakt met de provincies om te zorgen voor voldoende koopwoningen in hun provincie.

Inwerkingtreding van de wet regie is één van de mijlpalen van het Herstel en Veerkrachtplan van de Europese Commissie. Wanneer de wet versterking regie niet op 1 juli 2026 in werking treedt, is er reëel risico op een korting van EUR 600 miljoen door de Europese Commissie. Het voorstel onder vraag 1 en vraag 2 vereist aanpassing van het besluit regie dat nu in voorhang ligt bij het parlement. Om korting te voorkomen is daarom het advies om, indien het coalitieakkoord aanpassingen van het besluit regie omvatten, de procedure van wet en besluit voort te zetten en de voorstellen onder vraag 1 en 2 via een aparte wijziging van het besluit in procedure te brengen.

Ad 2) Het ontwerpbesluit regie dat is voorgehangen biedt wel ruimte voor **gemeenten** om te differentiëren in de betaalbaarheidsnormen. Het besluit regie voorziet **niet** in die ruimte voor provincies. Het bieden van deze bevoegdheid voor de provincie vraagt dus om aanpassing van het ontwerpbesluit regie. In het besluit is gekozen om de betaalbaarheidsdoelen te borgen op landelijk, provinciaal en regionaal niveau, waardoor er ruimte ontstaat om te differentiëren op het lokale niveau. Op het gemeentelijke niveau zijn de verschillen namelijk het grootst, zoals verschillen in de bestaande voorraad. Het bieden van deze bevoegdheid voor de provincie kan er toe leiden dat het Rijk aanzienlijk minder sturing heeft op het realiseren van de doelstelling om twee derde betaalbaar te bouwen, 30% sociale huur. Daarnaast kan het leiden tot extra strenge eisen voor gemeenten en voor extra bestuurlijke complexiteit. Deze nadelen kunnen worden ondervangen door ruimte te bieden voor differentiatie in de vorm van een ontheffing door het Rijk aan de provincies voor de provinciale betaalbaarheidsnormen. Het besluit voorziet in een vergelijkbare ontheffing voor gemeenten.

Ad 3) Onze inschatting o.b.v. het Woononderzoek is dat van de huurders van 950.000 grondgebonden woningen circa 65 duizend corporatiehuurders in staat zouden moeten zijn hun grondgebonden woning te kopen. Er zijn geen gegevens over of deze groep daadwerkelijk de wens heeft om eigenaar te worden van hun huurwoning. Hierdoor is niet vast te stellen hoeveel woningen hierdoor structureel extra worden verkocht. Hierbij speelt ook mee dat het onbekend is hoeveel huishoudens er jaarlijks in de sector per saldo bijkomen die financieel in staat zouden zijn hun huurwoning te kopen.

Onze inschatting is dat woningcorporaties een wet die een kooprecht of een ongeclausuleerde aanbiedingsplicht introduceert vrijwel zeker zullen gaan aanvechten. Een dergelijke zaak zou kunnen slagen en de rechter kan oordelen dat het kooprecht of de aanbiedingsplicht onverbindend is.

Toelichting

Ad 1) *Hoe is de sturing op betaalbare koop geregeld in het besluit regie?*
Het besluit regie (in voorhang bij het parlement) bevat instructieregels voor betaalbaar bouwen. De opdracht is dat de optelsom van wat gemeenten gezamenlijk **regionaal** bouwen optelt tot twee derde betaalbaar, 30% sociale woningbouw. Er is gekozen voor borging op regionaal niveau om ruimte te bieden voor lokale verschillen. Deze regel geldt dus niet per

gemeente, per wijk of per project. Gemeenten met veel sociale huurwoningen moeten daarbij in ieder geval 40% bouwen voor het middensegment: middenhuur én betaalbare koop. Het besluit stuurt niet op de verdeling die gemeenten daarbij maken tussen betaalbare koop en middenhuur. Dit heeft twee redenen:

- De gewenste verdeling tussen koop en huur is sterk afhankelijk van de lokale situatie. In grote steden is bijvoorbeeld meer behoefte aan middenhuur.
- Voor de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkeling is flexibiliteit belangrijk: hoe meer regels, hoe moeilijker het wordt gebiedsontwikkeling rond te krijgen.

De Woontoppartners ondersteunen deze lijn. Naar hun oordeel leidt een eis in het besluit regie zoals 25% betaalbare koop – waarover een motie in de Tweede Kamer is aangenomen- tot een meer complexe uitvoering van de bestaande afspraken over de regionale programmering.

In plaats van een wettelijke eis is bestuurlijk de provincies gevraagd te sturen op voldoende programmering van betaalbare koopwoningen. Daarnaast sturen we op betaalbare koopwoningen via het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen en via financiële instrumenten, zoals de realisatiestimulans.

Overigens wordt de beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen maar voor een deel beïnvloed door het realiseren van extra betaalbare koopwoningen. De prijsontwikkeling in de bestaande voorraad heeft een grotere invloed. Om die reden is het van belang dat in het besluit regie ook is geregeld dat betaalbare koopwoningen voor een termijn van 1-10 jaar als betaalbare koop in stand moeten worden gehouden. Voor middenhuur is deze termijn minimaal tien jaar.

De sturing in het beluit regie heeft geen effect op bestaande projecten/afspraken
Gemeenten krijgen tien jaar de tijd de betaalbaarheidsopdracht te realiseren. De termijn van tien jaar geeft de gemeenten de ruimte om dit te realiseren via nieuwe projecten de komende tien jaar. Ze hoeven dus bestaande projecten waarvoor de betaalbaarheidsprogrammering al is vastgelegd (bijvoorbeeld via anterieure overeenkomst) **niet** te wijzigen. Een wijziging van de instructieregels hoeft dus geen betrekking te hebben op **bestaande** projecten.

Wijze waarop kan worden voorzien in extra sturingsmogelijkheden betaalbare koop via het besluit regie

- Een aanvulling op de instructieregels aan de provincie over betaalbaar bouwen om binnen de woningbouwregio te zorgen voor een x percentage betaalbare koopwoningen (bijvoorbeeld 25%). De provincie moet die realiseren via afspraken over de verdeling hiervan onder gemeenten in de woningbouwregio. Door dit op een hoger schaal niveau te instrueren is er ruimte voor lokale differentiatie. Een extra regel zorgt er wel voor dat het maken van bestuurlijke afspraken complexer wordt.
- Een aanvulling op de instructieregels voor iedere gemeente. Dit is bestuurlijk minder complex, maar betekent dat er geen rekening wordt gehouden met lokale verschillen en de benodigde flexibiliteit voor gebiedsontwikkeling. Dit laatste nadeel kan worden ondervangen doordat de ontheffing waarin het besluit voorziet ook hierop betrekking te laten hebben.

Belang middenhuur
Sturen op meer betaalbare koop gaat ten koste van het aandeel middenhuur binnen de doelstelling van twee derde betaalbaar bouwen. Middenhuur is smeerolie voor de woningmarkt. Het is een plek waar mensen kunnen wonen die geen koopwoning kunnen betalen en te veel verdienen voor de sociale huur. Voor sommigen is het een tijdelijke woonplek (niet de gewenste woonplek), soms door onvoorziene omstandigheden. Er is al een tekort aan middenhuurwoningen en meer nadruk op betaalbare koop zal dit verergeren. Daarnaast heeft meer nadruk op betaalbare koop de volgende nadelen:

- De combinatie van onzekerheid, hogere fiscale druk en de wet betaalbare huur maakt dat de realisatie van middenhuurwoningen onder druk staat. Verkoop van betaalbare koopwoningen levert op dit moment al meer op voor een ontwikkelaar dan een middenhuurwoning.
- Middenhuur wordt sneller door investeerders gekocht, wat ontwikkelaars de benodigde zekerheid biedt om te starten met bouwen, meestal pas als minimaal 60% van het project is verkocht of verhuurd.
- Een rigide percentage brengt het risico met zich mee dat de wetgeving niet meer aansluit bij toekomstige marktvraag.
- Meer nadruk op betaalbare koop ten opzichte van middenhuur zal het vertrouwen van investeerders in het Rijk verder onder druk zijn.

<u>Ad 2</u>)
Het besluit regie voorziet al in de ruimte voor gemeenten voor differentiatie. Om deze mogelijkheid te bieden voor provincies vraagt het aanpassing van het besluit regie.
Ruimte voor gemeenten om te differentiëren in het besluit regie:

- De doelstelling van twee derde betaalbaar bouwen, 30% sociale huur geldt niet voor elke gemeente, project of wijk. De doelstelling geldt nationaal, provinciaal en regionaal.
- Gemeenten moeten of 40% bouwen in het middensegment of 30% sociale huur en een restaandeel om regionaal twee derde betaalbaar 30% sociale huur te realiseren. We leggen dus niet landelijk de gehele betaalbaarheidsprogrammering voor gemeenten vast.

- Gemeenten kunnen ontheffing aan de provincie of Rijk vragen als bovenstaande programmering niet past bij hun lokale volkshuisvestelijke situatie, bijvoorbeeld omdat ze al veel goedkope koopwoningen hebben die ook voorzien in de behoefte van mensen met een laag inkomen. Ook kan de provincie bij omgevingsverordening voor (delen van) het grondgebied lagere percentages vaststellen voor gemeenten als de regionale en provinciale doelstellingen behaald blijven worden.

Het bieden van deze ruimte om te differentiëren aan de provincie heeft de volgende risico's:

- De sturing voor het Rijk om twee derde betaalbare woningen te realiseren, 30% sociale huur wordt ernstig bemoeilijkt. Provincies bepalen immers hun eigen doelstelling. Sommige provincies zullen strenger willen zijn en andere soepeler.
- Doordat het halen van deze doelstelling op nationaal niveau en provinciaal niveau niet langer geborgd is, komt ook het halen van de nationale prestatieafspraken met de corporaties onder druk.
- Een aantal provincies zal deze ruimte willen benutten om strengere betaalbaarheidseisen te stellen, dat betekent strengere eisen voor gemeenten. Hierdoor kan de financiële uitvoerbaarheid van projecten onder druk komen te staan.
- Het maken van duidelijke afspraken met gemeenten wordt complex en langdurig: provincies zullen eerst hun betaalbaarheidsdoelstelling moeten vaststellen voordat ze afspraken kunnen maken met gemeenten.
- Bovenstaande nadelen worden ondervangen als wordt voorzien in ruimte voor differentiatie in de vorm van een ontheffing voor de provincies door het Rijk in volkshuisvestelijk afwijkende situaties. wanneer gebruik wordt gemaakt van een ontheffing met een lagere betaalbaarheidsdoelstelling, zal op landelijk niveau de betaalbaarheidsdoelstelling niet kunnen worden gerealiseerd.

De voorstellen onder vraag 1 en 2 vereisen aanpassing van het besluit regie. Op grond van de Omgevingswet moet dit worden voorgehangen bij het parlement. Inwerkingtreding van de wet regie op 1 juli 2026 is één van de mijlpalen van het Herstel en Veerkrachtplan van de EC. Bij niet tijdige inwerkingtreding dreigt een korting van 600 miljoen. Om die reden is het advies om het huidige wetgevingstraject af te ronden en via een aparte wijziging van het besluit aanpassingen vanwege het coalitieakkoord door te voeren. Onderdeel daarvan is ook een onderzoek naar de uitvoeringskosten voor decentrale overheden (art. 2 Fvw).

De voorstellen onder 1 en 2 houden een aanpassing en aanvulling in van de bestuurlijke afspraken die moeten worden gemaakt over de verdeling van het aandeel betaalbare woningen per gemeente. Op grond van het besluit dat in voorhang ligt moeten gemeenten binnen een half jaar na inwerkingtreding van het besluit deze afspraken hebben gemaakt. Een wijziging in het besluit leidt tot vertraging in de uitvoering van de realisatie van betaalbare woningen.

Ad 3) Bij de beantwoording gaan we er vanuit dat het een huurder van een woningcorporatie betreft (en niet van andere verhuurders) die het onverkort recht krijgt om de huurwoning waar diegene in woont te kopen. De corporatie heeft geen middelen om zich te verzetten tegen een koop. We kunnen hierbij geen onderscheid maken tussen sociale huurders (DAEB) en huurders van een middenhuur/vrij sectorwoning (niet-DAEB) bij een corporatie. Corporaties bezitten circa 2,4 miljoen woningen waarvan circa 120 duizend niet-DAEB.

De precieze effecten van een onverkort kooprecht laten zich lastig becijferen omdat moeilijk te voorspellen is hoeveel bewoners hun recht zouden uitoefenen. Woningcorporaties bezitten circa 950 duizend grondgebonden woningen. Huurders van deze woningen zullen echter in veel gevallen niet in staat zijn deze woningen te kopen omdat hiervoor het benodigde inkomen en/of vermogen ontbreekt, dan wel omdat zij op een leeftijd zijn dat het kopen van een woning niet meer voor de hand ligt (55+).

Wanneer met al deze factoren rekening wordt gehouden is onze inschatting o.b.v. het Woononderzoek dat circa 65 duizend corporatiehuurders in staat zouden moeten zijn hun grondgebonden woning te kopen. Er zijn geen gegevens over of deze groep daadwerkelijk de wens heeft om eigenaar te worden van hun huurwoning. Hierdoor is niet vast te stellen hoeveel woningen hierdoor structureel extra worden verkocht. Hierbij speelt ook mee dat het onbekend is hoeveel huishoudens er jaarlijks in de sector per saldo bijkomen die financieel in staat zouden zijn hun huurwoning te kopen.

Juridische gevolgen

- De Raad van State heeft in 2012 naar aanleiding van een wetsvoorstel van het toenmalige kabinet geadviseerd dat deze terecht geen kooprecht voor huurders bevatte. De Raad van State vond dat het verplicht aanbieden een te grote inbreuk maakt op de bedrijfsvoering van de corporaties. Een absoluut kooprecht voor huurders van grondgebonden corporatiewoningen om hun huurwoning te kopen levert daarnaast een beperking op van het eigendomsrecht, zoals is vastgelegd in het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Gezien de keuze van de middelen om het gestelde (legitieme) doel te bereiken proportioneel moet zijn en er sprake moet zijn van adequate compensatie, stelt de Afdeling vast dat het voorstel terecht geen kooprecht voor huurders bevatte.
- In de Woningwet is wel een recht van eerste koop voor huurders opgenomen. De keus om te verkopen ligt daarbij bij de corporatie zelf.

- Minder vergaande alternatieven, zoals een aanbiedingsplicht van een deel van de woningen aan zittende huurders, moet eveneens worden getoetst aan het eigendomsrecht. De RvS heeft in het eerdergenoemde advies uit 2012 gesteld dat altijd voldaan moet worden aan de randvoorwaarde dat woningcorporaties hun wettelijke taak moeten kunnen blijven uitoefenen. We zien met het huidige tekort van sociale huurwoningen op dit op moment geen sluitende onderbouwing voor een inbreuk op het eigendomsrecht van een dwingende aanbiedingsplicht in combinatie met de eis dat corporaties hun wettelijke taak kunnen blijven uitoefenen.
- Gegeven de grote vraag naar sociale huurwoningen en de grote opgave die de corporaties is opgelegd vanuit de NPA, de Woondeals en de lokale prestatieafspraken, zou een verplichte verkoop de invulling van deze wettelijke taak in het gedrang kunnen brengen.
- Onze inschatting is dat woningcorporaties een wet die een kooprecht of een ongeclausuleerde aanbiedingsplicht introduceert vrijwel zeker zullen gaan aanvechten op grond van het EVRM. Een dergelijke zaak zou kans van slagen hebben als niet voldoende kan worden onderbouwd dat de toegelaten instellingen aan hun wettelijke taken kunnen blijven voldoen.

Gevolgen voor de nieuwbouw en verduurzaming

- Wanneer het een sociale huurder in een nieuwbouwwoning betreft leidt een kooprecht er ook toe dat aandeel sociale huur in de nieuwbouw kort na oplevering al zal kunnen dalen tot onder het percentage van 30% dat in de Wet regie is opgenomen. Formeel wordt dan de 30% gehaald, maar feitelijk niet.