

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

Nr. 4

**ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE
RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE
INITIATIEFNEMER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 november 2025 (W04.25.00171/I) en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 16 januari 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 juli 2025 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Beckerman tot wijziging van de Woningwet ter bevordering van wooncoöperaties (Wet bevordering wooncoöperaties), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil een bijdrage leveren aan het verminderen van een deel van de belemmeringen die er zijn voor het oprichten van wooncoöperaties in de zin van de Woningwet. Voorgesteld wordt om de wettelijke definitie van wooncoöperatie aan te vullen, door een definitie voor de beheerwooncoöperatie en de vastgoedwooncoöperatie op te nemen. Voor deze laatste figuur wordt de rechtsvorm van de coöperatie zonder winstoogmerk als bedoeld in artikel 53, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek toepasbaar. Verder bevat het voorstel een verplichting voor gemeenten om in hun huisvestingsbeleid beleid vast te stellen ter bevordering van wooncoöperaties. De regering krijgt de bevoegdheid daarover regels te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting het toepassingsbereik van het voorstel te verhelderen door bij de beschrijving van het probleem en de voorgestelde oplossingen een duidelijk onderscheid te maken tussen wooncoöperaties in de zin van de Woningwet en wooncoöperaties voor wie dat niet geldt. Ook adviseert zij in de toelichting uiteen te zetten hoe de nieuwe opdracht die aan gemeenten wordt toebedeeld zich verhoudt tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. Ten slotte adviseert zij te verduidelijken hoe de nieuwe wettelijke definitie bewerkstelligt dat wooncoöperaties onder de uitzonderingsregels voor staatssteun vallen.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inleiding en inhoud voorstel

Hoewel wooncoöperaties al langer in Nederland voorkomen, is sinds 2015 in de Woningwet een specifieke variant van de wooncoöperatie geregeld. Deze is uitsluitend bedoeld voor mensen die vanwege hun inkomen zijn aangewezen op een sociale huurwoning, maar die zelf of samen met anderen een eigen inhoud willen geven aan het wonen, naast het traditionele huren of kopen.¹

Na de introductie van de wooncoöperatie in de Woningwet zijn twee vormen van wooncoöperaties ontstaan die een link hebben met toegelaten instellingen. De eerste vorm is de ‘vastgoedwooncoöperatie’. Een vastgoedwooncoöperatie heeft de woningen in eigendom en verhuurt deze aan de leden. Vaak zijn deze woningen voormalige sociale huurwoningen die een toegelaten instelling heeft verkocht aan de wooncoöperatie. De tweede vorm is de ‘beheerwooncoöperatie’. Bij deze wooncoöperatie blijft het eigendom van de woningen bij de toegelaten instelling,² maar nemen de huurders het beheer en onderhoud van deze woningen over.

Volgens de toelichting lopen wooncoöperaties in de praktijk nog tegen verschillende belemmeringen aan. Allereerst schiet de definitie voor wooncoöperaties in artikel 18a van de Woningwet tekort. Deze geldt alleen voor wooncoöperaties die bezit van een toegelaten instelling willen beheren of overnemen. Een tweede belemmering vormt de financiering van wooncoöperaties. Banken en gemeenten zijn terughoudend in het verlenen van financiering, omdat zij onvoldoende weten hoe zij met deze initiatieven moeten omgaan. De financiering van een wooncoöperatie zit namelijk tussen een zakelijk en individueel krediet in. De laatste belemmering vormt de beschikbaarheid van locaties om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Binnen het gemeentelijk grondverdelingsbeleid is onvoldoende aandacht voor de wooncoöperatie, waardoor zij moeten concurreren met andere initiatieven.

De initiatiefnemer wil met deze wijziging van de Woningwet een bijdrage leveren aan het wegnemen van de belangrijkste (juridische) barrière, zodat wooncoöperaties gemakkelijker van start kunnen gaan. Om die reden wordt voorgesteld de twee vormen van collectief wonen die in de praktijk het meest voorkomen wettelijk te definiëren. Daarnaast regelt het voorstel dat gemeenten wooncoöperaties in hun huisvestingsbeleid moeten bevorderen.

2. Afbakening

In de praktijk kunnen wooncoöperaties vallen onder één of twee wettelijke regimes. Voor alle wooncoöperaties gelden de algemene bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op basis hiervan wordt de rechtsvorm bepaald, verkrijgt de wooncoöperatie rechtspersoonlijkheid en worden bepalingen van toepassing over de interne aangelegenheden. Daarnaast is voor wooncoöperaties in de Woningwet een aantal aanvullende regels getroffen. Dit betreft echter alleen wooncoöperaties waarbij de leden op het moment van oprichting voor meer dan de helft uit personen bestaan die vanwege hun inkomen zijn aangewezen op een sociale huurwoning.³ Voor deze wooncoöperaties geldt een

¹ Vanwege het verband met de volkshuisvesting is in lagere regels bepaald dat de wooncoöperatie op het moment van de oprichting in meerderheid bestaat uit huishoudens met een huishoudinkomen dat niet hoger is dan de inkomensgrens voor de toewijzing van sociale huurwoningen.

² Een toegelaten instelling is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting die zich ten doel stelt uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beoogt zijn financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten (artikel 19, eerste lid, Woningwet).

³ Artikel 2, eerste lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

aantal extra voorzieningen, zoals de toekenning van € 5000 door de toegelaten instelling om een coöperatieplan op te stellen.⁴

In de toelichting wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen wooncoöperaties die onder de Woningwet vallen en wooncoöperaties waarvoor dat niet geldt. De problemen waarmee deze coöperaties te maken hebben zijn echter (deels) verschillend van aard en omvang, in het bijzonder wat betreft de financiering. De Woningwet is immers vooral gericht op wooncoöperaties die bestaand bezit van toegelaten instellingen overnemen, en niet op de realisatie van nieuwbouw of de aankoop van eigendom van derden.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de beschrijving van de problemen waarmee wooncoöperaties te maken hebben, de oplossingen die in dat verband worden voorgesteld en de noodzaak van deze wijzigingen steeds een duidelijk onderscheid te maken tussen wooncoöperaties in de zin van de Woningwet, en wooncoöperaties voor wie dat niet geldt. Om die reden merkt de Afdeling op dat het van belang is om de verwachtingen die mogelijk door het voorstel gewekt worden in een juist, lees: bescheiden, perspectief te plaatsen. Zoals de toelichting in reactie op de internetconsultatie benoemt, liggen veel knelpunten buiten het bereik van de Woningwet.

De Afdeling adviseert in de toelichting een duidelijk onderscheid te maken tussen de wooncoöperaties binnen en buiten de Woningwet en het toepassingsbereik van het wetsvoorstel duidelijker af te bakenen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor het advies over het voorstel van wet. De Afdeling merkt terecht op dat er verschillende soorten wooncoöperaties bestaan. De initiatiefnemer deelt deze analyse en merkt op dat juist omdat de huidige definitie in de Woningwet hier onvoldoende rekening mee houdt, er wordt gekozen voor een aanpassing van de definitie. Het aanvullen van de definitie heeft als doel de twee vormen – de vastgoedwooncoöperatie en de beheerwooncoöperatie – goed in de wet te borgen. Hiermee wordt het oplossen van bestaande problemen die voortkomen uit het ontbreken van een heldere definitie, waaronder moeite met het verkrijgen van financiering en locaties, worden bevordert.

De Afdeling lijkt met haar opmerkingen over het te maken onderscheid tussen wooncoöperaties die wel en niet onder de Woningwet vallen, de Woningwet te lezen als wet gericht op ‘personen die vanwege hun inkomen zijn aangewezen op een sociale huurwoning’. Anders dan de Afdeling is de initiatiefnemer van oordeel dat de Woningwet een breder bereik heeft. De initiatiefnemer wijst er ook op dat er niet voor niets ook in de huidige wet voor is gekozen om coöperaties en corporaties in andere hoofdstukken van de wet te behandelen.

3. Taak voor gemeenten

In het wetsvoorstel is voor gemeenten de taak opgenomen om in de woonvisie of het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma wooncoöperaties te bevorderen. De toelichting is echter niet consequent over de wijze waarop een gemeente hiermee rekening moet houden. Enerzijds wordt gesteld dat het een verplichting betreft, anderzijds wordt het gepresenteerd als een instrument waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Op basis van de tekst in het wetsvoorstel moet deze taak echter worden getypeerd als een verplichting en zijn gemeenten

⁴ Artikel 2, derde lid, van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

verplicht om in de woonvisie of het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma beleid vast te stellen over wooncoöperaties. Maatwerk of afwijking hiervan is dan niet mogelijk.

Doordat het voorstel de vrijheid van gemeenten om invulling te geven aan de woonvisie of het volkshuisvestingsprogramma in zekere mate beperkt, is een toereikende motivering nodig. Daarbij dient het belang dat is gemoeid met de voorgestelde verplichting te worden afgewogen tegen het belang van gemeentelijke beleidsvrijheid op dit domein. Hierbij dient de wetgever zorgvuldig na te gaan of wettelijk ingrijpen noodzakelijk is.⁵ De Afdeling adviseert in dat verband in de toelichting ook aandacht te besteden aan de inbreng van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de betekenis van het voorstel voor de gemeentelijke beleidsvrijheid, en indien zonodig het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het advies over de taak voor gemeenten en neemt dit volledig over. Om meer ruimte te geven aan lokaal maatwerk en de beleidsvrijheid van gemeenten zijn de wettekst en de toelichting aangepast. De door de Afdeling opgemerkte inconsequenties zijn weggenomen. Met de aangepaste wetstekst en toelichting worden gemeenten aangespoord om, wanneer ze beleid vaststellen over het bevorderen van wooncoöperaties, dit op te nemen in de woonvisie, of, na inwerkingtreding van de wet Versterking regie volkshuisvesting, het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma.

De oproep van de Afdeling om aandacht te besteden aan de inbreng van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: De VNG) is gevolgd. De VNG schrijft in reactie op deze initiatiefwet dat in haar bestuurlijke commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit brede steun is uitgesproken voor het doel van het initiatiefwetsvoorstel om de positie van wooncoöperaties te verduidelijken en te versterken. De VNG deelt de gedachte dat bewonersinitiatieven, ook op het woondomein, een waardevolle bijdrage kunnen leveren. De voorgestelde wettelijke definities en de verplichting om in de woonvisie – en straks het volkshuisvestingsprogramma – aandacht te besteden aan deze woonvorm, kunnen helpen bij de financiering. Ook de VNG ziet dat wooncoöperaties in potentie een sociale meerwaarde kunnen hebben, bijvoorbeeld doordat bewoners meer naar elkaar omkijken en informele steun organiseren. De administratieve gevolgen van het opnemen van deze woonvorm in de woonvisie acht de VNG overkomelijk, mits gemeenten ruimte behouden voor lokaal maatwerk en beleidsvrijheid.

4. Staatssteun

In de toelichting wordt opgemerkt dat het ontbreken van een goede wettelijke definitie onduidelijkheid schept over of en wanneer wooncoöperaties onder de Europese uitzonderingsregels voor staatssteun vallen. Het toevoegen van de definities van een beheer- en vastgoedwooncoöperatie zou deze onduidelijkheid doen vervallen, waardoor de bestaande Europese uitzondering voor maatschappelijke coöperatieven om voor staatssteun in aanmerking te kunnen komen, ook voor wooncoöperaties van toepassing is.

In de toelichting komt onvoldoende tot uiting welke problemen bestaan bij het verstrekken van staatssteun aan wooncoöperaties en waarom aanvullende definities daar een oplossing voor bieden. Daardoor kan niet worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het voorstel deze

⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van state van 2 mei 2013 over het Voorstel van wet van het lid Kuiken tot het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut (W04.13.0077/I).

problemen wegneemt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten waaruit de gestelde onduidelijkheid bij het verlenen van staatssteun aan wooncoöperaties bestaat en waarom de voorgestelde definitie aan het gesignaleerde probleem tegemoet komt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefvoorstel en adviseert om daarmee rekening te houden.

De initiatiefnemer is het met de Afdeling eens dat onvoldoende tot uiting komt welke problemen bestaan bij het verstrekken van staatssteun aan wooncoöperaties. De initiatiefnemer heeft er daarom voor gekozen de betreffende passages over staatssteun geheel uit de memorie van toelichting te schrappen.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Beckerman