

Vergaderjaar 2022–2023

36 400

Wijziging van de Woningwet in verband met verlengde opschorting van de marktverkenning

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de Woningwet voorgesteld met het doel de goedkeuringsprocedure voor commerciële activiteiten door woningcorporaties, ook wel aangeduid als de marktverkenning, op te schorten. Woningcorporaties krijgen daarmee meer ruimte voor de realisatie van middenhuurwoningen.

2. Aanleiding

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»² is afgesproken om de marktverkenning voor activiteiten van woningcorporaties die niet tot de Diensten van Algemeen Economisch Belang horen (hierna: niet-DAEB-activiteiten) gedurende de hele kabinetsperiode op te schorten. Op dit moment is de inwerkingtreding van het wetsartikel dat de marktverkenning voorschrijft (artikel 44c van de Woningwet) opgeschort tot 1 januari 2024. Dit wetsvoorstel regelt een verlenging van die opschorting door in artikel 136 van de Woningwet de inwerkingtredingsdatum vast te stellen op 1 juli 2025.

Doel van de opschorting van de marktverkenning is om woningcorporaties laagdrempelig in staat te stellen om naast sociale huurwoningen ook middenhuurwoningen te realiseren. Voldoende betaalbare middenhuurwoningen zijn een voorwaarde voor een goed functionerende woningmarkt en zijn nodig om bijvoorbeeld starters en jonge gezinnen te huisvesten. Huishoudens met een middeninkomen komen niet in aanmerking voor een gereguleerde woning, maar hebben vaak ook moeilijk toegang tot de koopsector. Het aanbod van middenhuurwoningen blijft sterk achter bij de vraag en dat betekent dat er een flinke bouwopgave ligt.

¹ I.v.m. correctie in de Kamerstuktitel

² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

Woningcorporaties kunnen aan die bouwopgave bijdragen vanuit hun commerciële tak – de niet-DAEB-tak – en kunnen dit bovendien doen op een manier waardoor ook synergie wordt gecreëerd met hun DAEB-activiteiten. Door gemengde wijken te bouwen waarin lage en middeninkomens door elkaar wonen, wordt de leefbaarheid in de regel bevorderd. Daarom is eerder besloten een aantal belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuur door woningcorporaties weg te nemen en is de marktverkenning opgeschort.³

De marktverkenning (voorheen markttoets) is een goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB-investeringen door woningcorporaties, met als doel om te zorgen dat de niet-DAEB activiteiten van woningcorporaties niet marktverstrend werken. De marktverkenning wordt echter door veel woningcorporaties en gemeenten als zeer tijdrovend en ineffectief ervaren. Het tijdelijk buiten werking stellen van de marktverkenning stelt woningcorporaties in staat meer en sneller een geschikt aanbod te creëren voor huishoudens met een middeninkomen en te werken aan leefbare wijken en gebieden.

Over het wijzigingsvoorstel is overleg gevoerd met Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond, de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

3. Toepassingsbereik van het wetsvoorstel

Momenteel is de marktverkenning opgeschort tot 1 januari 2024. Deze wijziging verlengt die opschorting tot 1 juli 2025, wat betekent dat woningcorporaties gedurende deze periode geen goedkeuring hoeven te vragen voor niet-DAEB-investeringen, zoals het bouwen van middenhuurwoningen en (sociale) koopwoningen. Ook hoeven ze tijdens de opschorting niet aan te tonen dat ze andere (markt)partijen in staat hebben gesteld hun interesse te tonen voor de voorgenomen niet-DAEB-investeringen. Zodra het vereiste om een marktverkenning uit te voeren op 1 juli 2025 in werking treedt, zijn de niet-DAEB-werkzaamheden die corporaties op of na die datum initiëren, aan goedkeuring onderhevig.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Woningcorporaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van meer betaalbare middenhuurwoningen. In de Nationale prestatieafspraken woningcorporaties (hierna: NPA) is tussen de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening (hierna: Minister voor VRO), Aedes, Woonbond en de VNG afgesproken dat woningcorporaties in de periode tot en met 2030 50.000 middenhuurwoningen moeten realiseren. De opschorting van de marktverkenning bevordert dat woningcorporaties deze opgave met snelheid en efficiënt kunnen oppakken.

Bij de oorspronkelijke opschorting van de marktverkenning is toegelicht dat de marktverkenning na herinvoering niet geldt voor voornemens die binnen de periode van opschorting vallen. Zolang deze voornemens gedurende de opschorting geïnitieerd zijn, mogen de projecten zonder goedkeuring worden voltooid. Met de sector zijn in het voorjaar van 2023 praktijkafspraken gemaakt over de openbaarheid en kenbaarheid van die voornemens, om te voorkomen dat aan het einde van de periode van opschorting op 1 juli 2025 discussie ontstaat over welke werkzaamheden tijdig zijn voorgenomen.

³ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 517, nr. 12.

Om de opgave van 50.000 nieuwe middenhuurwoningen tot en met 2030 waar te kunnen maken, achten woningcorporaties het noodzakelijk dat de marktverkenning wordt afgeschaft. In de NPA is daarover afgesproken dat de Minister voor VRO de opschorting van de markttoets in 2024 zal evalueren, onder andere om te beoordelen of het realiseren van meer middenhuur door woningcorporaties bijdraagt aan de nationale opgave en of hierdoor ongewenste marktverstoring plaatsvindt. De evaluatie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. Factoren die met de realisatie van middenhuurwoningen samenhangen, zoals de hoogte van de grondprijs en de bouwkosten, zullen bij de evaluatie betrokken worden. Het ligt daarnaast in de rede dat de effecten van andere beleidsmaatregelen, zoals de afschaffing van de verhuurderheffing en de regulering van markthuren, onderdeel uitmaken van de evaluatie. Daardoor levert de evaluatie een breder beeld op. Ook zal er aandacht zijn voor de wettelijke en financiële kaders waarbinnen corporaties en marktpartijen zorgen voor de totstandkoming van middenhuurwoningen. Op basis hiervan zal de Minister voor VRO beoordelen of afschaffing noodzakelijk is en wordt bezien of de (markt)omstandigheden dusdanig gewijzigd zijn dat er vanuit de markt weer (voldoende) interesse bestaat voor woningbouwprojecten in het middenhuursegment. Een besluit hierover zal tijdig genomen worden met het oog op het voorgestelde aflopen van de opschorting per 1 juli 2025.

5. Verhouding tot hoger recht

Aan de taken en werkzaamheden die een woningcorporatie mag uitvoeren, verandert door dit voorstel niets.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) is op grond van artikel 61 van de Woningwet belast met het toezicht op en handhaving van artikel 44c van de Woningwet. Het behandelen van en besluiten op verzoeken tot goedkeuring voor nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden is eveneens een taak van de Aw. De Aw heeft bij de (opgeschorte) invoering van artikel 44c een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van dat wetsvoorstel. Daarin heeft de Aw opgemerkt dat de vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure ertoe kan leiden dat het aantal aanvragen toeneemt. De Aw heeft aangegeven geen HUF-toets uit te voeren op de voorgestelde verlenging van de opschorting, die met dit wetsvoorstel geregeld wordt.

7. Gevolgen voor burgers en bedrijven

Deze voorgestelde wijziging van de Woningwet heeft geen regeldrukeffecten voor burgers of bedrijven.

8. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Consultatie

Het wetsvoorstel is van 31 januari tot 28 februari 2023 in openbare internetconsultatie geweest. In totaal zijn er elf unieke reacties gekomen op het wetsvoorstel, die overwegend positief van aard zijn. Er zijn onder andere reacties ingediend door Aedes, VNG, VTW, Woonbond, IVBN, Vastgoed Belang, NVM en NEPROM. De overige reacties zijn afkomstig

van advocatenkantoor AKD, een individuele corporatie en individuele burgers. Er zijn zowel inhoudelijk specifieke suggesties gekomen op het wetsvoorstel, als meer algemene opmerkingen over het doel. Om de inhoudelijke punten uit de consultatie overzichtelijk te presenteren worden reacties zoveel mogelijk geclusterd geadresseerd.

Aedes, de Woonbond, de VNG, VTW en AKD geven steun aan een verlenging van de opschorting van de marktverkenning. Zij beschouwen de verlenging als een stap in de juiste richting, maar pleiten voor een volledige afschaffing van de marktverkenning, mede met het oog op de afspraak met woningcorporaties om tot 2030 50.000 middenhuurwoningen te bouwen. Volledige afschaffing van de marktverkenning achten zij nodig omdat de daadwerkelijke realisatie van deze woningen een langere doorlooptijd heeft dan de voorgestelde termijn van opschorting tot 1 juli 2025. Hierdoor blijft er voor woningcorporaties onzekerheid bestaan over hun investeringen in middenhuur, wat ervoor zorgt dat woningcorporaties terughoudend kunnen zijn in de vraag of ze een niet-DAEB-opgave oppakken. In reactie hierop wordt aangegeven dat de opschorting eerst zal worden geëvalueerd, zoals ook in de NPA is vastgelegd. Daarmee kan worden vastgesteld of met de ingezette route het gewenste effect bereikt wordt en of verdergaande maatregelen, zoals een volledige afschaffing, nodig dan wel wenselijk zijn.

IVBN, NVM, NEPROM en Vastgoed Belang uiten zorgen over het ontstaan van een ongelijk speelveld. Zij brengen in dat marktpartijen een aanzienlijk deel van de ontwikkeling van middenhuurwoningen voor hun rekening nemen. Het is volgens deze partijen daarom essentieel dat marktpartijen en woningcorporaties op een gelijk speelveld opereren, bijvoorbeeld door gebonden te zijn aan dezelfde financieringswaarden en (passende) grondprijzen. Beleggers zijn wat IVBN betreft primair aan zet voor de bouw van middenhuurwoningen en zullen die opgave aangaan als de business case sluitend is. Hierop geldt als reactie dat woningcorporaties uitsluitend in middenhuur mogen investeringen vanuit hun niet-DAEB-tak. Corporaties zullen, net als marktpartijen, onder marktconforme condities financiering moeten aantrekken voor deze investeren. Daarnaast is het gemeenten niet toegestaan grond voor niet-DAEB onder de marktprijs aan corporaties aan te bieden, omdat dat als ongeoorloofde staatssteun wordt gezien. De niet-DAEB-tak heeft dus geen staatssteunvoordelen en opereert in vrije concurrentie met marktpartijen. Door praktijkafspraken te maken over de plannen die corporaties gedurende de opschorting maken, wordt het speelveld bovendien inzichtelijker voor marktpartijen en voor de Aw, die vanuit haar reguliere toezicht toeziet op investeringen in middenhuur.

IVBN, NVM en NEPROM vragen daarnaast aandacht voor het belang van de evaluatie van de opschorting, waarbij zal worden beoordeeld of het realiseren van meer middenhuurwoningen door woningcorporaties bijdraagt aan de nationale opgave en of hierdoor ongewenste marktverstoring plaatsvindt. Hier zal medio 2023 mee worden gestart.

AKD, IVBN en NEPROM benadrukken het belang van praktijkafspraken voor de periode na 1 juli 2025. Zowel IVBN als NEPROM worden hier graag bij betrokken. Het maken van praktijkafspraken zal de komende periode via een apart traject en in nauwe samenwerking met de sector en andere betrokken partijen gebeuren. Zowel IVBN als NEPROM zullen hierbij betrokken worden, zodat de periode van overgang voor alle betrokken partijen goed verloopt.

Aedes vraagt in in haar reactie om het verruimen van de financieringsmogelijkheden in de niet-DAEB, onder meer door het mogelijk te maken hiervoor WSW geborgde financiering aan te trekken. Ook AKD benoemt dat de financiële positie van corporaties in de niet-DAEB-tak verstevigd kan worden. Hoewel ook corporaties bij een negatief rendement af kunnen zien van een niet-DAEB-investering, zoals de bouw van midden-huurwoningen, hebben zij op dit moment voldoende financiële ruimte om te investeren. Dat neemt niet weg dat het Ministerie van BZK samen met corporaties in overleg is over voldoende financieringsmogelijkheden voor de niet-DAEB met als doel om eventuele financiële belemmeringen weg te nemen, zoals in de NPA is vastgelegd.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging van de Woningwet)

Artikel 136 van de Woningwet bepaalt sinds 1 januari 2022 dat artikel 44c van die wet op 1 januari 2024 wordt (her)ingevoerd (Stb 2021, 425). Artikel 44c voorziet in een marktverkenning. Om de marktverkenning op te schorten tot 1 juli 2025 wordt artikel 136 van de Woningwet hiertoe aangepast. Artikel 136 van de Woningwet voorziet na deze voorgestelde wijziging per 1 juli 2025 in een nieuw artikel 44c van de Woningwet.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding. Het is voor de sector van belang dat zo spoedig mogelijk duidelijkheid ontstaat over de voorgestelde verlenging van de opschorting. Omdat die opschorting als gevolg van artikel 136 van de Woningwet op 1 januari 2024 eindigt, is het noodzakelijk dat de verlenging niet later dan 31 december 2023 in werking treedt. Hierom is een bepaling opgenomen welke de voorgestelde wijziging een dag na publicatie in werking laat treden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge