

Vergaderjaar 2018–2019

35 036

Wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen en van de Woningwet ter vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot diensten van algemeen economisch belang (Wet maatregelen middenhuur)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt een wijziging van de Huisvestingswet 2014 en van de Woningwet voorgesteld met het oog op het vergroten van het aanbod huurwoningen met een middenhuur. Met de voorgestelde wijziging van de Huisvestingswet 2014 wordt verduidelijkt dat ook middenhuurwoningen onder de woonruimteverdeling op basis van deze wet kunnen worden toegewezen. De voorgestelde wijziging van de Woningwet heeft betrekking op het vereenvoudigen van de markttoets voor toegelaten instellingen.

2. Aanleiding

In het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst» is opgenomen dat er meer betaalbare huurwoningen in de vrije sector moeten komen. Middenhuurwoningen zijn immers een voorwaarde voor een goed functionerende woningmarkt. Deze woningen, met een huurprijs vanaf de liberalisatiegrens van € 710,68 tot circa € 1.000 (regionaal verschillend), zijn nodig voor huishoudens die op een woning in dit segment zijn aangewezen of hier bewust voor kiezen. Het gaat bijvoorbeeld om starters of jonge gezinnen die niet in aanmerking komen voor een gereguleerde huurwoning in de woningcorporatiesector en (nog) niet kunnen of willen kopen. Dit speelt met name in gemeenten met een gespannen woningmarkt, zoals de grote steden. Het kan ook gaan om mensen die makkelijk willen kunnen verhuizen, bijvoorbeeld omdat zij een nieuwe baan vinden in een andere stad. Op dit moment blijft het aanbod van middenhuurwoningen achter bij de vraag. Ramingen van de extra behoefte aan middenhuurwoningen lopen uiteen van 60.000 tot 200.000 woningen.¹ Dat onderstreept de noodzaak om het realiseren van meer woningen voor dit segment op lokaal niveau te bespoedigen.

¹ Kamerstukken II 2017/2018, 32 847, nr. 308 en nr. 316

In het regeerakkoord wordt prioriteit gegeven aan het realiseren van meer middenhuurwoningen. Daarin is ook een rol weggelegd voor toegelaten instellingen, naast het vervullen van hun kerntaak. Uit de praktijk zijn signalen gekomen dat onderdelen van de bestaande goedkeuringsprocedure voor nieuwe werkzaamheden buiten de kerntaak onnodige belemmeringen vormen. De procedure kent een aantal onnodige stappen en veroorzaakt hoge administratieve lasten. Dit heeft er mede toe geleid dat in het regeerakkoord is opgenomen dat de procedure wordt vereenvoudigd.

De eindrapportage van de Samenwerkingstafel middenhuur «Samen bouwen aan middenhuur»² heeft een aantal aanbevelingen gedaan voor het wegnemen van belemmeringen rondom middenhuur. De in deze rapportage opgenomen overwegingen en aanbevelingen geven mede aanleiding om de goedkeuringsprocedure tegen het licht te houden. In de kabinetsreactie op het rapport «Samen bouwen aan middenhuur»³ zijn de uitgangspunten voor de in het regeerakkoord aangekondigde vereenvoudiging reeds uiteengezet. Met dit wetsvoorstel wordt de vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure langs die lijnen uitgewerkt.

Verder is in het regeerakkoord opgenomen dat de mogelijkheden in het gemeentelijk beleid om te sturen op middenhuur ten volle moeten worden benut. Uit de praktijk is naar voren gekomen dat bij gemeenten onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om via de gemeentelijke huisvestingsverordening woningen in het middenhuursegment toe te wijzen. Dit heeft er mede toe geleid dat in het rapport «Samen bouwen aan middenhuur» is aanbevolen de Huisvestingswet 2014 op dit punt te verduidelijken. Met het oog op het bevorderen van het bestemmen en het behouden van middenhuurwoningen, wordt in dit wetsvoorstel de gewenste verduidelijking gerealiseerd door een aanpassing van de Huisvestingswet 2014.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Middenhuur en de Huisvestingswet 2014

Een gemeente kan regie voeren op de toewijzing van woningen middels de huisvestingsverordening, die kan worden ingesteld op grond van de Huisvestingswet 2014. Tijdens de Samenwerkingstafel middenhuur bleek dat het voor gemeenten onvoldoende duidelijk is welke mogelijkheden de Huisvestingswet 2014 biedt voor het sturen op toewijzing van huurwoningen aan middeninkomens. In de praktijk blijkt de term «goedkoop» geïnterpreteerd te worden als «onder de huurtoeslaggrens» (€ 710,68, prijspeil 2018). Hoewel een dergelijke grens in veel gevallen in de rede zal liggen, biedt de Huisvestingswet 2014 de mogelijkheid aan gemeenteraden om zelf een prijsgrens te bepalen afhankelijk van de lokale omstandigheden. Daarmee hebben gemeenteraden de ruimte om die categorieën woonruimten die schaars zijn op de lokale woningmarkt aan te wijzen in de huisvestingsverordening. De voorwaarde daarbij is dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten.

Bij het invoeren van de Huisvestingswet 2014 is de term «goedkoop» in de wet opgenomen. Inmiddels hebben zich nieuwe ontwikkelingen op de woningmarkt voorgedaan waaruit blijkt dat zich ook onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste kunnen voordoen in het middenhuursegment. De kerntaak van corporaties is duidelijker afgebakend en

² Kamerstukken II 2017/2018, 32 847, nr. 316

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/13/kamerbrief-kabinetsreactie-rapport-samen-bouwen-aan-middenhuur>

zij hebben minder mogelijkheden om te opereren in de vrije sector en in de huisvesting van middeninkomens. Tevens zijn de eisen om een hypotheek te verkrijgen aangescherpt. Tot slot is als gevolg van economische groei de druk op de woningmarkt in delen van Nederland aanzienlijk toegenomen. Ook in de komende jaren kan de woningmarkt door nu nog onvoorziene omstandigheden veranderen. Kortom – de woningmarkt verandert en de term «goedkoop» blijkt daarbij niet voldoende tijdsbestendig te zijn om met deze veranderingen mee te bewegen. Het is daarom van belang om deze wet zodanig aan te passen dat deze duidelijker en meer tijdsbestendig wordt.

De regering acht het daarom wenselijk mogelijke twijfel op dit punt weg te nemen. De mogelijkheden in het gemeentelijk beleid om het aanbod te vergroten moeten ten volle kunnen worden benut, mede in het oog van de veranderende woningmarkt zoals hierboven omschreven. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dat in de artikelen 2, 4 en 7 van de Huisvestingswet 2014 het begrip «goedkoop» vervalt waardoor als criterium alleen overblijft: schaarste die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. Iedere categorie van woonruimte waarbij door schaarste onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden kan dus worden aangewezen als vergunningplichtig in de huisvestingsverordening. Deze wijziging verschaft duidelijkheid over het toepassingsbereik van de Huisvestingswet 2014 en neemt een door gemeenten ervaren belemmering weg om de huisvestingsverordening ook in te zetten voor middenhuur. Ook voor deze woningen geldt dat dan een vergunningsstelsel moet worden ingericht.

Deze wijziging is een verduidelijking rondom middenhuur, maar verbreedt de reikwijdte van de verordening niet. De koopwoningmarkt blijft namelijk, net zoals nu, uitgesloten van de huisvestingsverordening, met een uitzondering voor de Waddeneilanden. Daarnaast dient er niet alleen sprake te zijn van schaarste in een bepaald segment, maar dient deze schaarste ook te leiden tot onevenredige en onevenwichtige effecten. Huurwoningen in het dure segment zijn wellicht schaars, maar de mensen die naar deze woning op zoek zijn, hebben over het algemeen voldoende middelen en mogelijkheden om een andere woning te huren of te kopen. Daarmee ontstaan er geen onevenredige en onevenwichtige effecten.

In het middenhuursegment is de kans aanzienlijk groter dat deze effecten ontstaan. De huishoudens die op zoek zijn naar deze woningen hebben immers in veel mindere mate mogelijkheden en middelen om een andere woning te huren of te kopen. Het gaat dan bijvoorbeeld om starters en jonge gezinnen die in een grote stad willen wonen. Deze huishoudens hebben veelal een inkomen tussen de € 36.000 en € 52.500 euro, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan een politieagent, leraar of verpleegkundige.

Met een dergelijk inkomen komt slechts een beperkt deel op basis van de verhoogde toewijzingsgrens (€ 40.000) in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie. De rest is aangewezen op de vrije sector en de koopmarkt. Ook die laatste is voor hen in veel gevallen minder toegankelijk om verschillende redenen. De verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt er toe dat mensen langer op tijdelijke contracten werken. In combinatie met de aangescherpte hypotheeknormen zorgt dit ervoor dat mensen een minder hoge hypotheek kunnen krijgen. De hoge huizenprijzen – met name in de gespannen woningmarktregio's – beperken de mogelijkheden verder op de koopmarkt voor deze groep.

Daarnaast is een deel van deze groep, met name starters, ook op zoek naar de flexibiliteit die een huurwoning biedt. Zij weten vaak nog niet waar ze uiteindelijk zullen gaan werken en wonen of zien dit als een eerste stap op de woningmarkt. Verschillende oorzaken zorgen dat middeninkomens op zoek zijn naar een betaalbare huurwoning. Zonder het middensegment vallen deze mensen tussen wal en schip, wat in het kader van de Huisvestingswet 2014 kan worden gecategoriseerd onevenwichtige en onrechtvaardige effecten ten gevolge van schaarste.

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 blijft vrije vestiging, zodat woningzoekenden zelf kunnen beslissen waar zij willen wonen. Het toepassen van de huisvestingsverordening moet daarom goed onderbouwd zijn, nauwkeurig worden toegesneden op de betreffende schaarse categorie(-en) woningen en de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten die deze schaarste met zich mee brengt. De huisvestingsverordening dient alleen wanneer de noodzaak er is, te worden ingezet en de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste ermee kunnen worden tegengegaan.

Wanneer de gemeenteraad ervoor kiest om door middel van een huisvestingsverordening schaarse woningen toe te wijzen aan een specifieke groep huishoudens, is het vereist om zowel de categorieën woningen als de categorieën van woningzoekenden die ervoor in aanmerking komen zorgvuldig af te bakenen. Het ligt in de rede om zoveel mogelijk een eenduidige werkwijze aan te houden voor de verschillende inkomensgroepen. Wat betreft de afbakening van de categorie woningen in het middenhuursegment kan voor de ondergrens worden aangesloten bij de liberalisatiegrens (€ 710,68, prijspeil 2018).

Daarnaast moet de gemeenteraad de categorieën woningzoekenden aanwijzen die voor deze woningen in aanmerking komen. Ook hier geldt dat een bovengrens afgebakend dient te worden om te zorgen dat de middenhuurwoningen daadwerkelijk bij de groep huishoudens terecht komen waarvoor deze bestemd is.

3.2. Toegelaten instellingen en middenhuur

Dit wetsvoorstel behelst maatregelen die de goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB-werkzaamheden, zoals de realisatie van middenhuurwoningen, vereenvoudigen. Hierdoor kunnen toegelaten instellingen gemakkelijker investeren in middenhuur waar dat lokaal gewenst is.

In de Woningwet, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: BTIV) en de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (hierna: RTIV) is het werkdomein van toegelaten instellingen bepaald. De kerntaak is het bouwen, verhuren en beheren van gereguleerde huurwoningen voor mensen met een laag inkomen of aan mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden: studenten, promovendi, statushouders en zorgbehoevenden. De werkzaamheden die samenhangen met de kerntaak zijn benoemd als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het is toegelaten instellingen toegestaan om voor het uitvoeren van de DAEB-werkzaamheden staatssteun aan te wenden.

Daarnaast is het toegelaten instellingen beperkt toegestaan om andere werkzaamheden op het terrein van wonen te verrichten, zolang ze ten dienste staan van de kerntaak. Deze activiteiten kunnen namelijk bijdragen aan gemengde buurten of wijken en een positief effect hebben op de leefbaarheid. Dit maakt het mogelijk dat toegelaten instellingen kunnen herstructureren of (midden)huurwoningen in de vrije sector kunnen

verhuren. Voor deze werkzaamheden mag geen staatssteun worden aangewend: het zijn niet-DAEB-werkzaamheden. Voor deze werkzaamheden gelden de volgende uitgangspunten:

- *Volkshuisvestelijke grondslag* – Nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden dienen wenselijk te zijn vanuit het oogpunt van de volkshuisvesting. Als verantwoordelijke voor het lokale volkshuisvestingsbeleid is het de gemeente die deze wens kenbaar moet hebben gemaakt. Daarnaast moeten de niet-DAEB-werkzaamheden in relatie staan tot de kerntaken van toegelaten instellingen. De toezichthouder controleert hierop.
- *Gelijk speelveld met marktpartijen* – Toegelaten instellingen dienen met hun niet-DAEB-werkzaamheden te handelen in een gelijk speelveld met marktpartijen. Dat betekent ten eerste transparantie in het proces om te komen tot nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden. Alle partijen moeten kennis kunnen nemen van de wens van de gemeente voor nieuwe werkzaamheden en alle partijen moeten dezelfde informatie krijgen om te bepalen of zij de activiteit op zich willen nemen. Daarnaast moeten toegelaten instellingen hun niet-DAEB-werkzaamheden op basis van marktconforme uitgangspunten verrichten. Dat houdt in dat niet-DAEB-werkzaamheden ongeborgd gefinancierd moeten worden en er geen sprake mag zijn van kruissubsidie vanuit de DAEB-tak. De niet-DAEB-werkzaamheden dienen gezamenlijk te leiden tot een economisch duurzame bedrijfsvoering.
- *Voorkomen risico's voor de DAEB-werkzaamheden* – Risico's in de niet-DAEB-tak kunnen een weerslag hebben op het maatschappelijk bestemd vermogen van de toegelaten instelling. In een uiterst geval heeft dit zelfs gevolgen voor de sector als geheel en uiteindelijk de rijksoverheid en gemeenten vanuit hun achtervangpositie. De financiële continuïteit van de niet-DAEB-tak dient daarom geborgd te zijn.

Sinds 1 januari 2018 is sprake van een scheiding tussen de DAEB-werkzaamheden en de niet-DAEB-werkzaamheden van de toegelaten instelling. Dit betekent dat alle baten, lasten, activa en passiva zijn toegerekend aan de DAEB-tak of de niet-DAEB-tak. Daarmee is het eenvoudiger geworden om toezicht te houden op de verschillende financieringsstromen (en eventuele kruissubsidiëring) en mogelijke financiële risico's van de niet-DAEB-werkzaamheden. Dat gebeurt mede aan de hand van de prospectieve- en verantwoordingsinformatie die toegelaten instellingen bij de toezichthouder indienen. Daarnaast geldt voor nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden een goedkeuringsprocedure.

De bovengenoemde uitgangspunten voor niet-DAEB-werkzaamheden blijven geborgd. Met de procedure wordt bepaald of een corporatie toestemming krijgt de werkzaamheden te verrichten; of dit ook plaatsvindt, hangt uiteindelijk af van de strategische keuzes van de betrokken partijen.

Een aantal reeds geldende voorwaarden en procedurestappen blijft onderdeel van de goedkeuringsprocedure. Ten behoeve van de volkshuisvestelijke grondslag van werkzaamheden moeten zij bijdragen aan de kerntaak, moeten plaatsvinden in de buurt van corporatiebezit en moeten een op de wijk of buurt gerichte functie hebben. Deze vereisten volgen uit het werkdomein zoals vastgelegd in artikel 45 van de Woningwet, en leiden ertoe dat niet-DAEB-investeringen met name zullen plaatsvinden in wijken waar veel corporatiebezit aanwezig is. Ook gehandhaafd blijft de maximering van bedrijfsmatig vastgoed op € 10 miljoen per investering en 25% van het bruto vloeroppervlak van het gebouw waarin de werkzaamheden plaatsvinden, zoals vastgelegd in artikel 52 van het BTIV, omdat dit niet leidt tot meer middenhuurwoningen.

Daarnaast wordt, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, al een aantal vereenvoudigingen gerealiseerd door aanpassing van het BTIV en de RTIV: monitoring op portefeuilleniveau ten behoeve van een gelijk speelveld en een uitzondering van goedkeuring voor werkzaamheden waarvoor geen marktinteresse is ter voorkoming van onnodige administratieve lasten. Samen met de vereenvoudigingen in dit wetsvoorstel wordt zo gezorgd dat toegelaten instellingen gemakkelijker volkshuisvestelijk gewenste investeringen in het middenhuursegment kunnen doen.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde vereenvoudigingen zijn:

1. Meer transparantie bij plannen voor middenhuur;
2. Versnellen van de procedure;
3. Verduidelijking van de regelstructuur;
4. Marktconformiteit op portefeuilleniveau.

3.2.1. Meer transparantie bij plannen voor middenhuur

Voor een transparante markt is het van belang dat marktpartijen op de hoogte zijn van door de gemeente gewenste investeringen in middenhuur. Een knelpunt dat aan de Samenwerkingstafel middenhuur naar voren is gekomen, is dat de publicaties van gemeentelijke voornemens om middenhuur te bouwen, waaronder die ten behoeve van de markttoets, niet altijd goed vindbaar zijn voor marktpartijen. Marktpartijen zien in sommige gevallen kleinere projecten en gemeenten over het hoofd. Dit leidt ertoe dat de bouw van middenhuur op die plekken onnodig vertraging oploopt of zelfs helemaal niet plaatsvindt.

Daarom heeft de regering de aanbeveling van de Samenwerkingstafel middenhuur opgevolgd en de facilitering van een landelijk platform voor de publicatie van gewenste werkzaamheden op zich genomen. Tot en met 2022 kunnen gemeenten kosteloos hun opdrachten publiceren op het Platform middenhuur (reguliere kosten zijn € 120 per publicatie). Via het platform zijn gewenste werkzaamheden gemakkelijk vindbaar en kunnen marktpartijen zich gericht aanbieden. In het BTIV wordt voorgeschreven dat toegelaten instellingen geen toestemming zullen krijgen voor nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden indien de gemeente de algemene bekendmaking niet heeft gepubliceerd via een digitaal platform met landelijk bereik. Daarnaast blijven de huidige bepalingen gelden dat de publicatie ten minste vier weken lang openbaar gemaakt moet zijn, en dat alle meedingende partijen op de hoogte worden gebracht van de uitkomsten van de markttoets. Daarmee wordt voorkomen dat werkzaamheden enkel met lokaal bereik worden gepubliceerd en wordt bewerkstelligd dat de informatiepositie tussen lokale partijen en elders werkende partijen gelijk is. Op deze manier kan sneller contact gelegd worden tussen de gemeente en geïnteresseerde partijen, hetgeen de realisatie van meer middenhuur ten goede komt.

3.2.2. Versnellen van de procedure

Voorgesteld wordt om de goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB-werkzaamheden te versnellen door het aantal te doorlopen processtappen in te perken. Daarbij worden de uitgangspunten van de procedure in stand gehouden. Zo kan sneller worden overgegaan tot de bouw van lokaal gewenste middenhuurwoningen.

Ten eerste wordt voorgesteld het vereiste te schrappen dat de gemeente, voor het indienen van een goedkeuringsverzoek, bij de Minister meldt dat zij voornemens is de toegelaten instelling te vragen niet-DAEB-werkzaamheden te verrichten. Dit vereiste is oorspronkelijk opgenomen in artikel 44c, eerste lid, onderdeel f van de Woningwet. De melding van de gemeente voorafgaand aan een goedkeuringsverzoek is bedoeld om te toetsen of de werkzaamheden lokaal gewenst zijn, maar heeft in de

praktijk geen toegevoegde waarde omdat de toegelaten instelling later in de procedure opnieuw moet verklaren dat dit het geval is. Hiermee vormt het een onnodige tussenstap. Om de volkshuisvestelijke grondslag te borgen zal in het BTIV worden geregeld dat de toegelaten instelling een afschrift van de algemene bekendmaking en de verklaring van de gemeente moet indienen bij het goedkeuringsverzoek. Daarnaast zal de gemeente aan alle betrokken partijen de uitkomst van de marktverkenning mede dienen te delen.

De tweede voorgenomen wijziging in de procedure is het schrappen van de vereiste zienswijze van de borgingsvoorziening (Waarborgfonds Sociale Woningbouw – WSW). Deze zienswijze, waarin aan de borgingsvoorziening een oordeel wordt gevraagd over de effecten van nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden op de financiële ratio's (LTV en ICR) van de toegelaten instelling, blijkt in de praktijk niet nodig te zijn voor het financieel toezicht. Zowel de borgingsvoorziening als de toezichthouder (Autoriteit woningcorporaties – Aw) hebben aangegeven dat zij, op basis van hun reguliere kaders en de door toegelaten instellingen jaarlijks ingediende digitale prospectieve informatie (dPi) en digitale verantwoordingsinformatie (dVi), reeds voldoende inzicht hebben in de ontwikkeling van de financiële positie van toegelaten instellingen en de voorziene effecten van niet-DAEB-werkzaamheden, om eventuele risicovolle niet-DAEB-investeringen op tijd te detecteren en schade voor de DAEB-activiteiten van de toegelaten instelling te voorkomen.

De derde voorgenomen wijziging om de doorlooptijd te verkorten, is om de niet-DAEB-tak van toegelaten instellingen toe te staan vanaf het begin van de marktverkenning op gelijke voet met marktpartijen mee te laten dingen naar de lokaal gewenste werkzaamheden. Met de per 1 januari 2018 voltooide scheiding tussen DAEB-werkzaamheden en niet-DAEB-werkzaamheden worden niet-DAEB-werkzaamheden, net als werkzaamheden die door marktpartijen worden verricht, uitgevoerd vanuit een levensvatbare en zelfstandig financierbare tak. Daarom is een achtergestelde positie van toegelaten instellingen bij het uitvoeren van niet-DAEB-investeringen niet meer nodig om een gelijk speelveld te creëren, terwijl deze positie in de praktijk leidt tot lange doorlooptijden bij de realisatie van de benodigde middenhuurwoningen. Met de voorgenomen wijziging vervalt de achtergestelde positie van toegelaten instellingen in de procedure doordat de toestemming niet langer wordt onthouden indien een marktpartij interesse heeft getoond om de werkzaamheden uit te voeren. Zo wordt, nadat de opdracht is gepubliceerd op een platform met landelijk bereik (zie paragraaf 3.2.1), sneller duidelijk welke partij de gewenste middenhuurwoningen gaat ontwikkelen.

3.2.3. Verduidelijking van de regelstructuur

In de praktijk blijkt dat toegelaten instellingen en gemeenten moeite hebben om alle inhoudelijke en procesmatige vereisten rondom het mogen uitvoeren van niet-DAEB-werkzaamheden door toegelaten instellingen in kaart te brengen. De regering wil hier duidelijkheid in te verschaffen. Een meer logische groepering en ordening van de regelgeving voor niet-DAEB-werkzaamheden tussen de Woningwet, het BTIV en de RTIV levert hieraan een bijdrage.

Gebleken is dat er veel situaties zijn waarbij het weliswaar niet-DAEB-werkzaamheden betreft, maar waarvan evident is dat een goedkeuringsprocedure niet bijdraagt aan het borgen van een gelijk speelveld. Het gaat om werkzaamheden aan bestaand niet-DAEB-bezit, het verkopen van niet-DAEB-bezit of herstructurering op eigen grond of erfpachtgrond. Deze situaties zijn reeds als uitzondering opgenomen in het BTIV. Na een tweetal aanpassingen van het BTIV bestaat de lijst inmiddels uit acht

verschillende activiteiten en situaties, waarbij soms de gehele procedure en soms delen daarvan uitgezonderd zijn. Dit maakt de regelgeving complex. Hierdoor zien gemeenten en toegelaten instellingen af van noodzakelijke niet-DAEB-investeringen in hun voorraad.

Dit wetsvoorstel handhaaft het uitgangspunt dat voorafgaande goedkeuring van de Minister is vereist indien de toegelaten instelling nieuwe niet-DAEB-werkzaamheden op zich neemt, zoals het kopen of bouwen van niet-DAEB-woningen of bedrijfsmatig vastgoed. Voorgesteld wordt om deze werkzaamheden bij wet te benoemen, naar analogie van de regelgeving omtrent werkzaamheden buiten de woningmarktregio (artikel 41b, eerste lid).

Daarnaast wordt voorgesteld om de goed- en afkeuringsgronden en procesmatige vereisten in de Woningwet en het BTIV te groeperen en samen te voegen in het BTIV.

3.2.4. Marktconformiteit op portefeuilleniveau

Bij de wijziging van de RTIV per 1 juli 2018 is reeds toegelicht dat een rendementsvereiste op projectniveau ervoor zorgt dat ook toegelaten instellingen de lokaal gewenste investering in middenhuur niet kunnen doen terwijl de niet-DAEB-tak op portefeuilleniveau wel marktconform opereert. Om te zorgen dat de bouw van middenhuur toch doorgang kan vinden, is het vereiste rendement in de RTIV reeds op 0% bepaald. Met de voorgenomen wijziging in dit wetsvoorstel wordt de rendementseis op projectniveau geschrapt. Het toezicht op een gelijk speelveld vindt reeds plaats aan de hand van het door de toezichthouder gehanteerde beoordelingskader. Als de toegelaten instelling in de niet-DAEB-tak niet-marktconform opereert, kan dit reden zijn voor nader onderzoek door de toezichthouder naar de uitgangspunten in de vastgoedexploitatie.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Wijziging van de Huisvestingswet

Het uitgangspunt van de Huisvestingswet 2014 blijft het recht van woningzoekenden om vrijelijk hun verblijfplaats te kiezen zoals neergelegd in artikel 2 van het Tweede Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM). Daarnaast heeft de overheid een zorgplicht om te voorzien in voldoende passende huisvesting, hetgeen volgt uit artikel 11 van het IVESCR en artikel 22, tweede lid van de Grondwet waarin de zorgplicht van de overheid om te voorzien is opgenomen.

De voorliggende wijziging van de Huisvestingswet 2014 is daarmee in overeenstemming. Om de onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste in de middenhuursector te ondervangen, is geëxpliciteerd dat ook deze woningen op basis van de Huisvestingswet 2014 kunnen worden aangewezen als vergunningplicht in het kader van woonruimteverdeling. Deze mogelijke beperking van de vrijheid van vestiging is bij de wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De overheid heeft op basis van artikel 11 van het IVESCR immens de zorgplicht om speciale zorg te hebben voor de huisvesting van hen die dat om welke reden dan ook niet op eigen kracht kunnen, hetgeen zoals eerder aangegeven het geval is bij woningzoekenden die zijn aangewezen op middenhuurwoningen. Daarnaast is de maatregel ook proportioneel omdat deze uitsluiten kan worden ingezet indien er door schaarste op de woningmarkt onevenwichtige en onrechtvaardige effecten optreden.

Daarnaast kan de woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening op grond van de Huisvestingswet 2014 ook als een beperking van het recht op het ongestoord genot van zijn eigendom zoals onder meer neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, gezien worden omdat eigenaren hun woning uitsluitend kunnen verhuren aan woningzoekenden die op basis van de huisvestingsverordening in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning. Echter, deze inbreuk is beperkt aangezien er geen regulering plaatsvindt van de huurprijs op basis van de Huisvestingswet 2014 en deze dus ook bepaald wordt door de markt, indien de woning vergunningplichtig is in het kader van woonruimteverdeling. Tevens is deze regulering bij wet voorzien en noodzakelijk in het algemeen belang van een evenwichtige en een rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte en om het recht op huisvesting te kunnen realiseren.

4.2. Wijziging van de Woningwet

De vereenvoudiging van de markttoets voor niet-DAEB-werkzaamheden van toegelaten instellingen heeft geen verband met het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 inzake bestaande steun en bijzondere projectsteun voor toegelaten instellingen (E 2/2005 en N 642/2009) aangezien het werkzaamheden betreft die door de niet-DAEB-tak van de woningcorporatie zonder geborgde leningen moeten worden uitgevoerd. Aan de werkzaamheden die de toegelaten instelling mag uitvoeren met behulp van staatssteun, verandert niets.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) is op grond van het Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT 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. Naar aanleiding hiervan heeft de Aw een toets uitgevoerd naar de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van voorliggend wetsvoorstel. Hierin heeft de Aw opgemerkt dat de vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure ertoe kan leiden dat het aantal aanvragen toeneemt. Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de gevolgen voor de inzet van de Aw.

6. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De kwantitatieve effecten voor toegelaten instellingen op de regeldruk van de voorliggende wijzigingen zijn in kaart gebracht door SIRA consulting B.V. Zij merken hierover het volgende op.

De voorgestelde wijziging van de Huisvestingswet geeft geen regeldrukeffecten voor bedrijven. Het is mogelijk dat de uitwerking van deze wijziging door gemeenten wel een doorwerking geeft naar bedrijven. Dit is echter niet de verwachting. De effecten van deze wetswijziging komt vooral bij de gemeenten te liggen. Doordat het begrip «goedkoop» vervangen wordt door «schaars», biedt de wet gemeenten expliciet de mogelijkheid om zelf te bepalen wat de prijsgrens is. Dit zorgt ervoor dat zij aan kunnen sluiten op de schaarste op de woningmarkt, door middel van het aanwijzen van categorieën woonruimten op de woningmarkt die schaars zijn in de huisvestingsverordening. Tegelijkertijd zorgt het ervoor dat de gemeenten tijd en geld kwijt zijn aan het vaststellen van deze schaarste en het bepalen van de vervolgstappen.

Voor de markttoets is de regeldruk bepaald op € 180.000 aan administratieve lasten voor toegelaten instellingen. Hierbij is uitgegaan van een aantal van 20 markttoetsen per jaar. Door voorliggende wijziging van de Woningwet hoeven toegelaten instellingen geen zienswijze meer te vragen bij het WSW en wordt de regelgeving overzichtelijker en duidelijker. Hiermee dalen de administratieve lasten van bedrijven met 6%, ofwel € 10.800 per jaar. Ook de doorlooptijd van de procedures wordt hiermee verkort.

Het zorgen voor meer transparantie bij plannen voor middenhuur zorgt voornamelijk voor kosten bij gemeenten. Zij moeten immers de projecten op het platform publiceren. Na 5 jaar dienen gemeenten en de corporaties mogelijk de financiering van het digitale platform moeten oppakken. Dit geeft voor hen extra regeldruk. De omvang hiervan is in deze fase nog niet te bepalen.

Toegelaten instellingen kunnen vaker meedingen naar niet-DAEB-werkzaamheden, doordat zij vanaf het begin van de marktverkenning mee mogen dingen naar de lokaal gewenste werkzaamheden. Toestemming wordt niet langer onthouden indien een marktpartij interesse heeft getoond. De woningcorporaties zullen daardoor meer tijd en geld kwijt zijn aan het meedingen naar niet-DAEB-werkzaamheden, maar dit valt niet onder de regeldruk.

De logische ordening van de regelstructuur zal leiden tot meer duidelijkheid over de verplichtingen, minder discussies en daarmee een beperkte reductie van de regeldruk. Het aanpassen van de Woningwet omtrent het vervallen van de rendementseis, heeft geen directe regeldrukgevolgen. De verandering en bijbehorende lastenreductie is in de praktijk al in de RTIV verwezenlijkt.

7. Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Een conceptversie van de Wet maatregelen middenhuur is inclusief een inschatting van de gevolgen voor de regeldruk voor advies aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd. In het advies van 11 april 2018 constateert het college dat de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan een lastenluwere inrichting van bestaande wet- en regelgeving zonder dat wijziging van beleidsdoelen aan de orde is. Het college adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden. De adviespunten zijn als volgt verwerkt:

- Om de nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging verder te onderbouwen, is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de specifieke belemmeringen die met de voorgenomen wijzigingen worden weggenomen en is aandacht besteed aan de bijdrage van de voorgestelde wijzigingen aan de realisatie van meer middenhuurwoningen.
- Om de regeldrukgevolgen te verduidelijken, zijn in de memorie van toelichting de kwalitatieve en kwantitatieve regeldrukeffecten opgenomen en is een uiteenzetting opgenomen over de kosten en baten van het digitale platform voor marktverkenningen.

8. Consultatie

Via de internetconsultatie zijn zestien reacties binnengekomen van brancheorganisaties, toegelaten instellingen, marktpartijen en individuele burgers. De aandacht voor middenhuur, de verduidelijking van de regelstructuur en vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor niet-DAEB-investeringen van toegelaten instellingen, wordt door vrijwel

alle partijen positief beoordeeld. Hieronder wordt op de gemaakte punten ingegaan. Daarnaast is, naar aanleiding van de opmerkingen over nieuwe uitleglocaties, de toelichting aangepast en is een aantal technische en taalkundige wijzigingen in de artikelteksten doorgevoerd.

8.1. Huisvestingswet 2014

De VNG en de AFWC geven in hun reactie aan te kunnen instemmen met de verduidelijking van de Huisvestingswet 2014. De NVM, IVBN, NEPROM, Vastgoed Belang en VBO Makelaar waarschuwen dat het vervangen van het woord «goedkoop» door «schaars» ertoe kan leiden dat gemeenten de gehele huurmarkt reguleren. Het kabinet verwacht dat gemeenten zorgvuldig zullen omgaan met het inzetten van deze bevoegdheid. Zoals in de toelichting is beschreven, dienen gemeenten de categorieën woonruimten en woningzoekenden te definiëren in een huisvestingsverordening en zorgvuldig te onderbouwen waarom sprake is van schaarste. Dit is reeds de gangbare procedure bij het aanmerken van woningen. De huisvestingsverordening is vier jaar geldig en moet worden vastgesteld in de gemeenteraad. Na vier jaar kan de gemeenteraad opnieuw bezien of er nog steeds sprake is van een zodanige schaarste dat het handhaven van beperkingen noodzakelijk is.

8.2. Woningwet

8.2.1. Meer transparantie bij plannen voor middenhuur

Versillende partijen beamen dat het Platform marktverkenning kan bijdragen aan snellere realisatie van meer middenhuur. VNG, HPP en Aedes hebben gezamenlijk aangegeven dat zij momenteel werken aan een vereenvoudigde manier om de marktverkenning uit te voeren. Hierbij zullen zij ook aandacht besteden aan de promotie van het platform onder hun leden.

8.2.2. Versnellen van de procedure

NEPROM en VBO Makelaar stellen dat met het vervallen van de voorrangspostie voor marktpartijen er niet langer sprake is van een gelijk speelveld. Aedes merkt op dat deze maatregel juist voor een echt gelijk speelveld zorgt. Deze opmerkingen hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Met de per 1 januari 2018 voltooide scheiding tussen DAEB-werkzaamheden en niet-DAEB-werkzaamheden worden niet-DAEB-werkzaamheden uitgevoerd vanuit een levensvatbare en zelfstandig financierbare tak, zonder geborgde leningen. De voorrangspostie voor marktpartijen is daarmee niet langer noodzakelijk voor het borgen van een gelijk speelveld.

Op verzoek van Aedes, AKD, Eigen Haard en de VNG is verduidelijkt dat ook bij nieuwe uitleg investeringen in middenhuur door toegelaten instellingen toegestaan zijn, mits hier ook DAEB-bezit wordt gebouwd. Dit zal niet vaak voorkomen; in veel gevallen kunnen bij nieuwe uitleg duidelijke afspraken worden gemaakt waarmee het middenhuursegment door marktpartijen wordt opgepakt. Deze werkwijze wordt bevestigd door Aedes, VNG en HPP.

WSW heeft aangegeven er voorstander van te zijn dat toegelaten instellingen zonder onnodig hoge barrières niet-DAEB-investeringen in het middenhuursegment kunnen doen. Dit enerzijds omdat deze investeringen positief kunnen bijdragen aan de kasstromen en waardeontwikkeling van het bezit van de toegelaten instelling en anderzijds omdat ze op wijkniveau kunnen leiden tot waardebehoud van omliggend DAEB-bezit.

8.2.3. Marktconformiteit op portefeuilleniveau
Bouwend Nederland, HPP, IVBN, NEPROM en Vastgoed Belang pleiten voor behoud van het rendement op projectniveau, omdat toegelaten instellingen met individuele projecten de markt kunnen verstoren. Aedes, de AFWC en Eigen Haard merken op dat met deze maatregel juist een belangrijke belemmering voor het realiseren van meer middenhuur wordt weggenomen. Deze opmerkingen hebben niet geleid tot aanpassingen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is het kabinet van mening dat met de voltooide scheiding tussen DAEB en niet-DAEB geborgd is dat toegelaten instellingen onder marktconforme condities opereren. Zij werken vanuit een zelfstandig gefinancierde niet-DAEB-tak, zonder gebruik van staatssteun. Net als marktpartijen, zorgen zij dat hun niet-DAEB-tak op portefeuilleniveau levensvatbaar is en onder marktconforme condities opereert; ook marktpartijen hebben projecten in hun portefeuille met een lager rendement die zij via andere projecten compenseren.

9. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien per 1 juli 2019. Dit zal bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

In dit artikel wordt voorgesteld om in de Huisvestingswet 2014 het begrip «goedkope woonruimte» te vervangen door «woonruimte». Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II

De voorgestelde wijziging betreft artikel 44c van de Woningwet. Door de voorgestelde wijziging wordt bereikt dat er meer transparantie is bij plannen voor middenhuur, dat de procedure wordt versneld, de structuur wordt verduidelijkt en een verplicht rendement op projectniveau komt te vervallen. Van voorgenomen werkzaamheden is sprake als de werkzaamheden onherroepelijk zijn, zoals het aangaan van een verplichting. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren