

Vergaderjaar 2022–2023

36 400

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 juni 2023 en het nader rapport d.d. 14 juli 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 april 2023, nr. 2023001055, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juni 2023, nr. W04.23.00095/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2023, no. 2023001055 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet in verband met verlengde opschorting van de marktverkenning, met memorie van toelichting

Met dit wetsvoorstel wordt de inwerkingtreding van de in artikel 44c van de Woningwet neergelegde goedkeuringsprocedure voor commerciële activiteiten van woningcorporaties (ook: de «marktverkenning») tot 1 juli 2025 opgeschort.² Tot die datum hoeven woningcorporaties geen goedkeuring aan de Minister te vragen voor hun commerciële activiteiten en hoeven zij niet aan te tonen dat zij marktpartijen in de gelegenheid hebben gesteld hun interesse in hun voorgenomen commerciële

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Op grond van de vigerende bepaling van artikel 136 Woningwet zal de marktverkenning per 1 januari 2024 in werking treden.

investerings kenbaar te maken. Hiermee wordt beoogd woningcorporaties meer ruimte te geven voor het realiseren van woningen in het middenhuursegment.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt in het licht van de huidige marktomstandigheden de keuze om de opschorting te verlengen. Zij merkt echter op dat van belang is dat in de aangekondigde evaluatie in algemene zin wordt onderzocht wat nodig is om de huidige problematiek in de woningbouwmarkt op te lossen en welke rol de woningcorporaties daarbij kunnen spelen. In dat verband is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergronden

*De woningcorporaties hebben als kerntaak het bouwen, verhuren en beheren van gereguleerde woningen voor mensen met een laag inkomen en andere specifieke doelgroepen (de zogenoemde «diensten van algemeen economisch belang», «DAEB»).*³ *Naast deze DAEB-activiteiten, mogen woningcorporaties onder voorwaarden ook andere, commerciële, werkzaamheden verrichten («niet-DAEB-activiteiten»).* *Zij dienen daarbij marktconform te handelen en mogen deze activiteiten niet financieren vanuit de DAEB-tak.*⁴ *In 2015 is bovendien een procedure in de Woningwet opgenomen op grond waarvan woningcorporaties eerst goedkeuring van de Minister moeten verkrijgen alvorens niet-DAEB-activiteiten te mogen verrichten. Hiermee werd beoogd de werkzaamheden van de woningcorporaties terug te brengen naar hun kernactiviteiten en voor wat betreft hun commerciële activiteiten een gelijk speelveld met marktpartijen te creëren.*⁵

*In 2018 is met de Wet maatregelen middenhuur voorgesteld de goedkeuringsprocedure te vereenvoudigen om het voor woningcorporaties juist laagdrempeliger te maken om vanuit hun niet-DAEB-vermogen te investeren in het middenhuursegment. De goedkeuringsprocedure werd als onnodig belemmerend ervaren. Daarom is de procedure verkort, waardoor het woningcorporaties is toegestaan om reeds vanaf het begin van de marktverkenning mee te dingen met private partijen. Vanwege de grote bouwopgave en het grote tekort aan middenhuurwoningen is in 2020 de inwerkingtreding van de nieuwe goedkeuringsprocedure opgeschort en is de bestaande goedkeuringsprocedure per 1 januari 2021 vervallen.*⁶

*De grote bouwopgave is onverminderd actueel. In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) is afgesproken dat woningcorporaties in de periode tot 2030 50.000 woningen in het middenhuursegment zullen realiseren.*⁷ *Met het oog daarop wordt met onderhavig voorstel de opschorting van de marktverkenning verlengd tot het einde van de huidige kabinetsperiode.*

³ Vgl. artikel 47 Woningwet.

⁴ Vgl. Artikel 64 e.v. van het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.

⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr. 3, p. 11.

⁶ Toelichting bij de nota van wijziging bij de wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, Kamerstukken II, 2020–2021, nr. 12.

⁷ Nationale Prestatieafspraken, juni 2022, p. 15 en 18.

2. Opschorting van de marktverkenning en evaluatie

a. Toegevoegde waarde marktverkenning

De Afdeling begrijpt de keuze van de regering om – gelet op de huidige omstandigheden in de woningbouwmarkt – de marktverkenning voor langere tijd opgeschort te houden. In normale (markt)omstandigheden kan de marktverkenning een nuttig instrument zijn voor marktpartijen om hun interesse voor een project kenbaar te maken. Het stelt hen in staat te onderzoeken of een project financieel haalbaar is. Bij deze afweging zullen zij niet alleen de verwachte kosten en mogelijk rendement betrekken, maar ook de voorwaarden die gemeenten stellen aan een project. Hierbij kan gedacht worden aan duurzaamheid, doelgroep en andere beleidsmatige wensen die gemeenten hebben. Als de totale business case (mede gelet op de rest van hun portefeuille) interessant is, kunnen de marktpartijen dit oppakken. Als dat niet zo is, is er mogelijk een rol voor woningcorporaties (voor zover passend in hun wettelijke taakopdracht).

De huidige omstandigheden op de markt zijn echter anders. Onder meer als gevolg van hoge grondprijzen, hoge bouwkosten, stijgende rentes en (nieuwe) regulering van de huur in het middensegment, is het momenteel zeer lastig om winstgevend bouwprojecten op te pakken. De ontwikkeling van projecten wordt verder bemoeilijkt door het grote aantal eisen dat gemeenten stellen aan zaken als kwaliteit, mobiliteit en duurzaamheid. Ook duren de vergunningstrajecten lang.⁸ Dit alles heeft ertoe geleid dat de interesse vanuit de markt beperkt is en veel woningbouwprojecten momenteel stilliggen. In deze omstandigheden is de toegevoegde waarde van de marktverkenning dan ook zeer beperkt.

De Afdeling begrijpt daarom de keuze van de regering om de opschorting andermaal te verlengen. De toelichting kondigt aan dat de opschorting wordt geëvalueerd, met het oog op de beslissing of de marktverkenning algeheel moet worden afgeschaft. Een dergelijke evaluatie is nuttig, maar moet in meer algemene zin zijn gericht op de vraag wat nodig is om de huidige problematiek op te lossen en welke rol die woningcorporaties en marktpartijen daarbij kunnen spelen. De Afdeling merkt daarover het volgende op.

b. Evaluatie van de opschorting

De evaluatie richt zich volgens de toelichting in de eerste plaats op de vraag of het realiseren van meer middenhuur door de woningcorporaties bijdraagt aan de nationale woningbouwopgave. Hoe dat precies wordt onderzocht, maakt de toelichting niet duidelijk. De effectiviteit van de opschorting van de marktverkenning behoort niet in isolement te worden beschouwd. Zoals hiervóór opgemerkt, hangt het realiseren van de woningbouwopgave af van verschillende factoren, zoals de hoge grondprijs en dito bouwkosten, de door gemeenten gestelde eisen en lang lopende vergunningstrajecten. Daarnaast ligt het in de rede ook de effecten van andere beleidsmaatregelen in de evaluatie te betrekken, zoals de regulering van de markthuren en de afschaffing van de verhuurderheffing.⁹

In het licht van deze omstandigheden moet ook worden gekeken naar het handelingsperspectief van de woningcorporaties. Zij moeten immers marktconform handelen en kunnen niet zonder meer in verlieslatende exploitaties stappen. Het is hen ingevolge de Europese staatssteunregels

⁸ Zie o.a. ING, «Woningcorporaties en middenhuur», februari 2022.

⁹ Zie in deze ook de Kamerbrief van 9 december 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 27 926, nr. 372.

bovendien niet toegestaan eventuele verliezen uit de exploitatie van hun commerciële vastgoed te dekken uit hun DAEB-vermogen. De mate waarin woningcorporaties in de huidige omstandigheden kunnen voorzien in de woningbouwopgave lijkt daarom beperkt. Bovendien onderstrepen deze omstandigheden het belang van toezicht op naleving van de regels om een gelijk speelveld voor marktpartijen te bewaken.

In de evaluatie moet ook worden betrokken dat de wetgever bij de wijziging van de Woningwet, in 2015, de reikwijdte van de taken van woningcorporaties heeft begrensd. Indien de wetgever deze reikwijdte wil aanpassen, dient dat gemotiveerd en transparant te geschieden en te passen binnen de kaders van de Europese staatssteunregels. De goedkeuringsprocedure is, in aanvulling op deze regels, als een nuttig instrument gezien om het gelijke speelveld met marktpartijen te bewaken.¹⁰ Dat de situatie op de woningmarkt sindsdien is veranderd, maakt dat niet principieel anders. Voor zover het belang is gelegen in het wegnemen van tijdrovende procedures, merkt de Afdeling op dat de vereenvoudigde goedkeuringsprocedure, die met de Wet maatregelen middenhuur is voorgesteld, daarin reeds beoogde te voorzien. Met die procedure is logischerwijze nog geen ervaring opgedaan.

De Afdeling merkt tot slot op dat ook van belang is dat zeker wordt gesteld dat de opschorting van de marktverkenning niet langer duurt dan noodzakelijk. Waar in de huidige omstandigheden mogelijk redenen kan zijn om af te zien van een marktverkenning, hoeft dat niet noodzakelijkerwijze zo te zijn indien de (markt)omstandigheden dusdanig zijn dat vanuit de markt (voldoende) interesse bestaat voor woningbouwprojecten in dit segment. Gelet daarop moet zijn gewaarborgd dat de marktverkenning tijdig weer van kracht wordt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop de evaluatie van de opschorting van de marktverkenning wordt vormgegeven en daarbij de hierboven genoemde gezichtspunten te betrekken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Naar aanleiding van de adviezen van de Afdeling advisering is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de wijze waarop de evaluatie van de opschorting van de marktverkenning wordt vormgegeven. Daarbij worden de volgende gezichtspunten betrokken:

- de effecten van relevante beleidsmaatregelen, zoals de afschaffing van de verhuurderheffing en de regulering van de markthuren;
- de wettelijke en financiële grenzen waarbinnen corporaties en marktpartijen opereren; en
- een beschouwing van de noodzaak van de opschorting, waarbij specifiek wordt gezien of de (markt)omstandigheden dusdanig gewijzigd zijn dat er vanuit de markt weer (voldoende) interesse bestaat voor woningbouwprojecten in het middenhuursegment.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33 966, nr. 3, p. 11.

In de memorie van toelichting is benadrukt dat deze onderdelen bij de evaluatie zullen worden betrokken en van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of corporaties met deze maatregel bijdragen aan de opgave en of marktverstoring plaatsvindt.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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