

Evaluatie opschorting marktverkenning



Ministerie van BZK

27 februari 2024

definitief

Ontrafel de trend. Kijk vooruit.

DATUM 27 februari 2024

TITEL Evaluatie opschorting marktverkenning

OPDRACHTGEVER Ministerie van BZK

AUTEUR(S) Chelle de Leeuw
Wido Scholten
Laurens van Dongen
Bram Klouwen

PROJECTNUMMER 2700.240/G

STATUS definitief

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Inleiding en vraagstelling	4
1.1	Vraagstelling	4
1.2	Doelstellingen opschorting marktverkenning	4
1.3	Beschrijving onderzoekskader	5
1.4	Onderzoeksverantwoording	5
1.5	Leeswijzer	7
2	Achtergrond bij de markttoets	8
2.1	Introductie van de markttoets	8
2.2	Omschrijving markttoets	8
2.3	Veranderende context	9
2.4	Tijdslijn ontwikkelingen volkshuisvestelijke context	11
3	Analyse markttoets en marktontwikkelingen	12
3.1	Toepassing markttoets	12
3.2	Ontwikkeling totale huurvoorraad	13
3.3	Realisatie voorraad niet-DAEB woningen & geconsolideerde verbindingen	13
3.4	Ontwikkeling huurvoorraad naar prijsklasse en type verhuurder	15
3.5	Nieuwbouw in het middenhuursegment	16
3.6	Planvorming voor de realisatie van niet-DAEB woningen door corporaties	17
3.7	Ervaringen uit de praktijk	18
3.8	Ervaringen efficiëntie werking markttoets	23
4	Conclusies markttoets	24
4.1	Beantwoording onderzoeksvragen	24
4.2	Conclusies rond doelen opschorting markttoets	25

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Vraagstelling

Een van de doelen van de Woningwet was het afbakenen van het speelveld van toegelaten instellingen, en het voorkomen van marktverstoring. Om die redenen is een markttoets geïntroduceerd. Voordat een corporatie kon investeren in het niet-DAEB-segment, moest de gemeente verkennen of een marktpartij niet wilde investeren. In de praktijk gebeurde dit weinig. Gelet op de groeiende vraag naar middenhuurwoningen en oplopende achterstanden in dit segment is in 2021 voorgesteld om de markttoets te vervangen door een (versimpelde) marktverkenning. Uiteindelijk is besloten om de markttoets-/marktverkenning tijdelijk op te schorten. Formeel is daarmee de *marktverkenning* opgeschort, niet de markttoets. Omdat deze procedure tijdens de te evalueren periode nog liep, komen deze termen beide voor in het stuk.

Tot 1 januari 2024 was geen markttoets of marktverkenning nodig voor niet-DAEB-investeringen door woningcorporaties. Aanvankelijk zou deze tijdelijke opschorting verder verlengd worden tot 1 januari 2025, maar in het najaar van 2023 is de marktverkenning helemaal afgeschaft naar aanleiding van een amendement van de ChristenUnie. Ook de Eerste Kamer heeft ingestemd met dit voorstel, waarmee de marktverkenning inmiddels definitief is afgeschaft.

De minister voor Volkshuisvesting ziet een taak voor woningcorporaties om te investeren in 50.000 middenhuurwoningen tot en met 2030. Dit legde hij vast in de Nationale woon- en bouwagenda en de Nationale Prestatieafspraken die hij sloot met de sector. Er is een doelstelling vastgesteld om 350.000 'betaalbare' woningen toe te voegen, waaronder middenhuur. Hiermee ligt er ook een opgave voor de markt. Rekening houdend met de wens voor voldoende investeringen in de middenhuur en het voorkomen van marktverstoring is in de Nationale Prestatieafspraken vastgelegd dat het ministerie een evaluatieonderzoek laat doen naar het effect van de opschorting van de marktverkenning.

De vraagstelling van deze evaluatie is als volgt:

- Hoe heeft de realisatie van middenhuurwoningen zich ontwikkeld in de periode 2015 - 2022?
- Hoe hebben investeringen van respectievelijk woningcorporaties en marktpartijen zich ontwikkeld vóór en na de opschorting? Laat deze verschuiving indicaties van marktverstoring zien, waarom wel/niet?
- In welke mate is dit effect toe te schrijven aan het opschorten van de marktverkenning en wat is het effect geweest van ontwikkelingen betreffende financiële componenten (denk aan onder andere rentestanden en bouwkosten) en ontwikkelingen in beleid en wetgeving (onder andere regulering huursector en lokale bovenwettelijke eisen)?

1.2 Doelstellingen opschorting marktverkenning

Met ingang van 1 januari 2021 besloot de minister tot het tijdelijk opschorten van de marktverkenning. Het tijdelijk opschorten van de markttoets gebeurde om een aantal redenen. Eerder was voorgesteld de (meer uitvoerige) markttoets te vervangen door de eenvoudiger marktverkenning, omdat deze door gemeenten en corporaties werd ervaren als te uitgebreid en niet voldoende effectief. Aanvankelijk was de tijdelijke opschorting onderdeel van een breder pakket, bedoeld om de bouwproductie op gang te

houden tijdens de coronacrisis. Het tekort aan woningen voor onder andere huishoudens met een middeninkomen hebben het ministerie ertoe doen besluiten om de opschorting te verlengen.

De doelen van het opschorten van de markttoets luiden als volgt:

1. het realiseren van meer middenhuurwoningen;
2. het voorkomen van ongewenste marktverstoring;
3. het vergroten van de variatie in bestaande woonwijken.

Bij doel 2, het voorkomen van ongewenste marktverstoring, moet worden toegevoegd dat het voorkomen van marktverstoring aanvankelijk een doel was bij de *invoering* van de markttoets. De noodzaak voor een gelijk speelveld tussen corporaties en marktpartijen is ook als argument gebruikt om de marktverkenning op te schorten.

Definitie marktverstoring

Marktverstoring houdt in dat een partij (in dit geval: toegelaten instellingen, uitgezonderd geconsolideerde verbindingen) voordelen geniet ten opzichte van marktpartijen daar waar het gaat om het realiseren van diensten die niet van algemeen economisch belang zijn. Marktverstoring treedt bijvoorbeeld op door staatssteun.

1.3 Beschrijving onderzoekskader

Voor de tussentijdse evaluatie is eerst een toetsingskader met relevante factoren geformuleerd rond de volgende ijkpunten:

1. Welke doelstellingen had de maatregel tijdelijke opschorting markttoets?
2. Op basis van welke meetbare criteria beschouwen we een doelstelling al dan niet als behaald?
3. Welke andere factoren kunnen de doelstellingen hebben beïnvloed?

Om te evalueren of de doelstellingen zijn gehaald is het van belang om deze toetsbaar te maken. Deze evaluatie heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De kwantitatieve component is bedoeld om objectief meetbare doelstellingen (zoals daadwerkelijke realisatie) in beeld te brengen. Deze wordt aangevuld en ingekleurd op basis van (kwalitatieve) verklaringen. Zo kunnen zij elkaar versterken.

Definitie middenhuur

Lang was de definitie voor middenhuur bepaald door de ondergrens en was er geen bovengrens, waardoor wat partijen als middenhuur zagen in de loop van de tijd veranderd is.

Voor een eenduidige definitie doelen wij in dit onderzoek met middenhuur op de definitie zoals gehanteerd in de Wet betaalbare huur van maximaal 186 punten volgens het woningwaarderingstelsel (WWS) (prijsspeil per 1 juli 2023: €1.123,13 euro). Per jaar is de prijsgrens behorende bij 186 punten in het WWS aangehouden.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Proces

Dit onderzoek is uitgevoerd door Companen, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zijn er een aantal koepelorganisaties betrokken bij het onderzoek om meerdere perspectieven te borgen. De analysefase bestond uit een literatuurstudie, een kwantitatieve analyse en een kwalitatieve analyse.

Literatuurstudie

De literatuurstudie was met name bedoeld om de markttoets in historische context te plaatsen en inzichtelijk te maken welke andere factoren mogelijk invloed hadden op de doelen van de opschorting zoals geformuleerd door de minister. Hierbij hebben we Rijkspublicaties gebruikt, waaronder de Memorie van Toelichting op de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting en de Evaluatie Woningwet (2019) inclusief de ervaringsstudie door Companen. Om de context rond de markttoets goed te kunnen schetsen en een helder beeld te hebben van de verschillende verklaringen is er een literatuurstudie gedaan. Hier zijn de politieke ontwikkelingen en marktomstandigheden in de periode 2015 - 2023 op een rij gezet. Dit droeg bij aan het duiden van het effect van de opschorting van de markttoets in de verdere stappen van de analyse.

Kwantitatieve toets

De kwantitatieve analyse bracht de objectieve cijfers rondom de uitvoering van de markttoets, de ontwikkeling van de huurvoorraad, realisatie- en plancijfers in beeld. De analyse vond plaats op basis van gegevens uit de CBS huurenquête, de dVi en de dPi over een tijdsspanne van 2015 - 2023. Hiermee is inzicht verkregen in zowel de gerealiseerde als de geplande aantallen middenhuurwoningen. Er is gekozen voor de periode van 2015 tot en met 2023 om twee redenen. Allereerst biedt dat de mogelijkheid om de situatie voor en na de afschaffing van de marktverkenning te vergelijken. Ten tweede is vanaf 2015 de Woningwet van kracht die woningcorporaties verplicht om een markttoets uit te voeren. De doorlooptijd van plannen is doorgaans langer dan de duur van de opschorting van de marktverkenning. Daardoor zijn de effecten van maatregelen nog niet in hun volle omgang meetbaar.

Bronnen

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie aangeleverd door de Autoriteit Woningcorporaties: de dVi, dPi en een overzicht van goedkeuringsaanvragen voor niet-DAEB-activiteiten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de CBS Huurdersenquête en Syswov. Waar relevant zijn cijfers aangevuld met eerdere onderzoeken naar de markttoets, zoals de Evaluatie Woningwet (2019).

Kwalitatieve toets

Naast de kwantitatieve analyses is er ook onderzocht welke verklaringen vertegenwoordigers van woningcorporaties en commerciële partijen geven voor het al dan niet investeren in middenhuur. Bevindingen uit literatuurstudie en kwantitatieve analyse zijn getoetst door middel van een online enquête (verspreid door koepelorganisaties Aedes, NEPROM, VastgoedBelang en IVBN) en interviews met koepelorganisaties, marktpartijen en woningcorporaties. Bij de interviews is aandacht geweest voor geografische spreiding, type scheiding DAEB/niet-DAEB en grootte van de organisatie. 41 respondenten hebben de digitale enquête ingevuld (twaalf corporaties, negen institutionele beleggers en twintig andere commerciële partijen). Er zijn in totaal zestien interviews gehouden, waarvan vijf met verschillende corporaties, van verschillende grootte, verspreid over Nederland. Daarnaast is er met vijf koepelorganisaties gesproken (Aedes, NEPROM, IVBN, VNG en de Woonbond), met de Autoriteit Woningcorporaties en vier particuliere investeerders.

De digitale vragenlijst liep van 23 oktober 2023 tot en met 17 november 2023. Deze is met een uitnodigingstekst verspreid door de koepelorganisaties Aedes, Neprom, IVBN en VastgoedBelang. De interviews vonden in november en december plaats. Op het moment dat deze fase van het onderzoek van start ging had de Tweede Kamer net het besluit genomen om de markttoets af te schaffen. Doordat er reeds een politiek besluit was genomen over de markttoets voelden (potentiële) gesprekspartners/-respondenten minder de urgentie om bij te dragen aan de evaluatie van de markttoets. Hierdoor is

ondanks een intensieve inzet de respons bij de vragenlijst minder hoog dan gewenst. Desondanks bieden zowel de interviews als de enquête richtinggevende en bruikbare inzichten.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt de achtergrond bij de markttoets geschetst: de aanleiding voor de invoering, de werking en de veranderende context rondom de markttoets. Hoofdstuk drie bevat een overzicht van de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses. De conclusie van dit onderzoek per doelstelling staat in hoofdstuk vier.

2 Achtergrond bij de markttoets

2.1 Introductie van de markttoets

De markttoets is in 2015 ingevoerd als onderdeel van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting – een herziening van de Woningwet. Het doel van deze herziening was om te zorgen dat woningcorporaties zich weer op hun kerntaak zouden richten en volgde op een periode van onrust rondom woningcorporaties en hun werkzaamheden¹. Activiteiten die niet behoren tot de kerntaken kunnen, zo beschrijft de Memorie van Toelichting, leiden tot risico van het maatschappelijk bestemde vermogen van toegelaten instellingen en daarmee voor de uitvoering van de kerntaak. Hiervoor is heldere afbakening van de kerntaken noodzakelijk. Onder de zogeheten kerntaken wordt verstaan: het realiseren van een kwalitatief en betaalbaar aanbod van sociale huurwoningen voor mensen met een kleine portemonnee en zich minder inzetten voor huishoudens met een hoger inkomen. Op deze manier wordt het publieke belang beter gediend en wordt marktwerking verbeterd, aldus de Memorie van Toelichting². Deze kerntaken worden omschreven als DAEB-activiteiten: ‘diensten van algemeen economisch belang’.

Kernpunt in de herziene Woningwet was een bezwaar van beleggers bij de Europese Unie. Deze beleggers stelden dat corporaties marktverstoring werkten en verzochten de EU om in te grijpen. De EU verplichtte vervolgens Nederland een striktere afbakening te maken van Diensten van algemeen economisch belang en niet-DAEB. Op deze manier werden marktpartijen niet onbedoeld op achterstand gezet in het uitoefenen van hun vak. Door het DAEB-segment duidelijk in te kaderen moesten woningcorporaties zich specifiek richten op de kerntaak. Zo zouden particuliere investeerders meer ruimte in het (niet-DAEB) marktsegment krijgen. Indien een toegelaten instelling toch in het niet-DAEB segment woningen zou willen realiseren was dat mogelijk onder de herziene Woningwet: wel diende dit in een gelijk speelveld met andere private partijen te gebeuren. Met deze herziening werd beoogd een betere balans te vinden tussen het maatschappelijk belang enerzijds en een onverstoord marktwerking anderzijds. Deze scheiding tussen het DAEB- en niet-DAEB-segment zou daarmee een beter ‘level playing field’ moeten creëren in de vrije huursector. De markttoets kwam daar nog bovenop als extra vereiste: deze is niet nodig vanuit Europese wet- en regelgeving

2.2 Omschrijving markttoets

Met de invoering van de markttoets werd beoogd om te komen tot verantwoorde risico’s rond het maatschappelijk vermogen van corporaties en het voorkomen van marktverstoring. In de Memorie van Toelichting bij de Herzieningswet toegelaten instellingen wordt de markttoets (art. 44c Woningwet) als volgt omschreven.

“Indien commerciële marktpartijen niet bereid zouden zijn deze [niet-DAEB] investeringen uit te voeren, dan kunnen toegelaten instellingen hier misschien wel toe bereid zijn. De regering acht het wenselijk, vanuit het oogpunt van het creëren van een gelijk speelveld met marktpartijen waar het gaat om niet-

¹ Zie bijvoorbeeld de parlementaire enquête ‘Ver van huis’ (2014), https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5_hoofdrapport_parlementaire_enquetecommissie_woningcorporaties.pdf.

² Memorie van Toelichting Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140619/memorie_van_toelichting/document3/f=vjvk1mnsuxu.pdf.

DAEB investeringen en vanuit inperking van risico's voor de toegelaten instelling, dat het proces om tot investeringen te komen transparant plaatsvindt. Indien de toegelaten instelling niet-DAEB investeringen op zich neemt, moeten marktpartijen desgewenst ook bezwaar bij de Minister kunnen maken, indien zij menen dat het proces niet goed is doorlopen waardoor zij benadeeld zijn. De gemeente dient hiertoe de voornemens ten aanzien van de niet-DAEB investeringen te publiceren in een openbare en voor alle geïnteresseerde partijen toegankelijke bron. Belanghebbenden kunnen hierop de gemeente hun belangstelling kenbaar maken en, zo nodig, de Minister in kennis stellen van hun zienswijze ten aanzien van de conclusie van de gemeente dat marktpartijen niet bereid zijn de werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast moet de gemeente verklaren dat er geen bevoordeling van de toegelaten instelling plaatsvindt bij de selectie van niet-DAEB activiteiten. De toezichthouder kan de gemeente (eventueel) vragen aan te tonen dat daar geen sprake van is. Marktpartijen kunnen ook dit in hun bezwaar betrekken. Dit is vergelijkbaar met het «bevoordelingsverbod» dat op grond van de Wet Markt en Overheid voor gemeenten geldt (gemeenten mogen activiteiten niet zodanig in de markt zetten dat gemeentelijke overheidsbedrijven bevoordeeld worden). “

De Autoriteit Woningcorporaties is verantwoordelijk voor de vergunningverlening betreffende de markttoets en houdt hier toezicht op. Wanneer een toegelaten instelling in overeenstemming met hierboven genoemde procedure investeert in niet-DAEB werkzaamheden dient deze dit te doen vanuit de niet-DAEB-tak, in het leven geroepen door een administratieve (of hybride) scheiding. Voor deze investeringen in de niet-DAEB-tak, die op andere wijze dan de DAEB-tak van corporaties worden gefinancierd, namelijk zonder WSW-borging, dienen corporaties een markttoets uit te voeren.

De wijze waarop de corporatie is gescheiden, beïnvloedt ook de noodzaak tot het uitvoeren van een markttoets. Wanneer een corporatie een volledige juridische scheiding heeft doorgevoerd is er in de toegelaten instelling geen niet-DAEB-tak en worden de commerciële activiteiten (niet-DAEB) vanuit een dochter uitgevoerd. Een markttoets is dan niet aan de orde, omdat door de verbinding van deze corporatie hoe dan ook financiering uit de markt moet worden aangetrokken. Daardoor is er geen sprake van staatssteun. Verbindingen als gevolg van juridische scheidingen worden in dit rapport aangeduid als 'geconsolideerde verbindingen'.

2.3 Veranderende context

Sinds de invoering van de markttoets in is het denken over de verhouding markt-overheid in de volkshuisvesting veranderd. In 2015 werd primair uitgegaan van marktwerking als regulerende factor op de woningmarkt: hulp van de overheid en inzet van toegelaten instellingen was beperkt tot segmenten waar de markt onvoldoende bijdroeg. Door de groeiende druk op de woningmarkt en stijgende personeels- en materiaalkosten kantelde het maatschappelijke sentiment over de woningmarkt.

Samen bouwen aan middenhuur en voorstel vereenvoudiging markttoets (2018)

In het rapport *Samen bouwen aan middenhuur (2018)* zijn een aantal constatering en aanbevelingen gedaan op het vlak van middenhuur. De belangrijkste constatering in het rapport zijn dat de vraag naar middenhuurwoningen toeneemt, maar het aanbod in middenhuur achterblijft. Het rapport doet vervolgens een aantal aanbevelingen om de realisatie van middenhuur te stimuleren.

In het rapport werd geconstateerd dat de markttoets in haar toenmalige vorm in specifieke situaties belemmeringen opwierp voor de realisatie van middenhuur. Eén van de aanbevelingen uit het rapport was een vereenvoudiging van de markttoets. Aanbevolen werd onder andere om de rendementseis van 5,5% te vervangen door een financiële toets om het weglekken van maatschappelijk bestemd vermogen

te voorkomen. Ook werd voorgesteld om de markttoets te laten vervallen voor niet-DAEB-activiteiten op grond die in erfpacht is gegeven aan een corporatie.

Vervolgens heeft het ministerie eind 2018 een eerste voorstel gedaan om de markttoets te vereenvoudigen.

Evaluatie Woningwet (2019)

In de Evaluatie van de Woningwet wordt onder andere geconstateerd dat het investeren in niet-DAEB door corporaties kan bijdragen aan leefbaarheid door meer differentiatie in wijken. De evaluatie stelt ook dat het werkgebied van corporaties 'nadrukkelijk breder is' dan enkel DAEB-taken, en dat er een voorstel voor vereenvoudiging van de markttoets is gedaan om 'onnodige belemmeringen voor het realiseren van meer middenhuurwoningen door de niet-DAEB-tak van corporaties weg te nemen'. Wel is de evaluatie overwegend positief over het scheiden en splitsen van DAEB en niet-DAEB. Het leidt er zoals beoogd toe dat maatschappelijk beschermd vermogen beter wordt beschermd en marktverstoring wordt vermeden.

Opschorting markttoets (2020)

In de Kamerbrief van 4 december 2020 schrijft de minister dat de markttoets voor een periode van drie jaar wordt opgeschort, kort na een voorstel uit de Tweede Kamer om de markttoets verder te vereenvoudigen door deze te vervangen door een marktverkenning. De reden van de opschorting is dat het wenselijk werd geacht om de inzet van niet-DAEB middelen van woningcorporaties te stimuleren. Zo kunnen zij extra investeren in het middenhuursegment, sociale koop en gemengde projecten. Dit is van belang omdat middenhuurwoningen belangrijk zijn voor een goed functionerende woningmarkt, schrijft de minister. Daarbij had de minister drie doelen voor ogen: het realiseren van meer middenhuur, het voorkomen van marktverstoring en het vergroten van variatie in wijken.

Regie op de volkshuisvesting (2021 - heden)

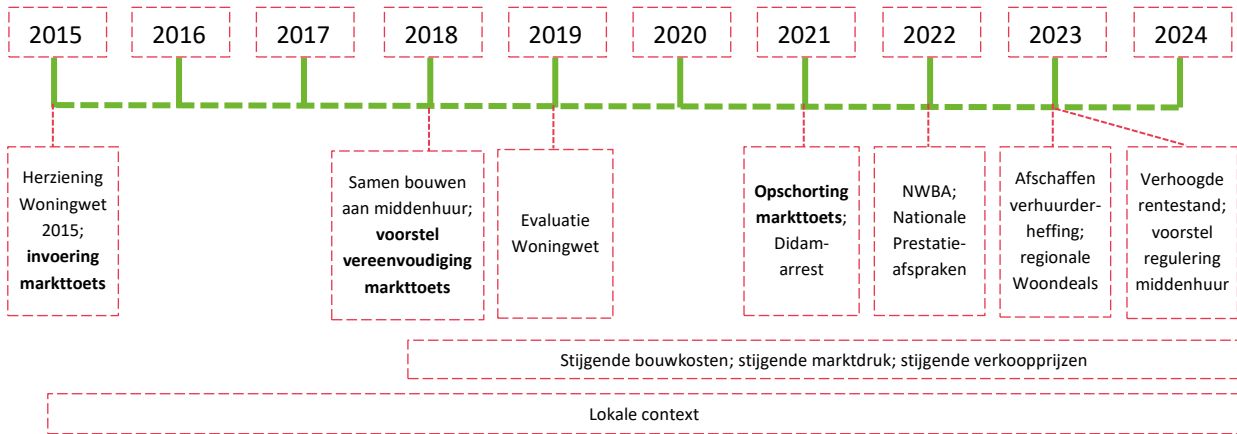
Sindsdien zijn er door het Rijk meerdere maatregelen genomen om de regie op de woningmarkt in overheidshanden te nemen. De Nationale Woon- en Bouwagenda leidde tot het sluiten van de Nationale Prestatieafspraken en de regionale Woondeals. Hier worden heldere richtlijnen gesteld voor de realisatie van betaalbare huisvesting, waar middenhuur een grote rol in speelt. Van alle 900.000 te bouwen woningen dient er tweederde 'betaalbaar' te zijn; dat wil zeggen: sociale huur, koop tot de betaalbaarheidsgrens³ en middenhuur. In de Nationale Prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt over de realisatie van 50.000 middenhuurwoningen door corporaties. Daar waar in 2015 de markttoets is ingevoerd zodat corporaties zich primair zouden richten op de kerntaak (het realiseren van woningen in het DAEB-segment), zegt het Rijk in 2022 expliciet dat ze van woningcorporaties verwacht dat zij zich actief in gaan zetten voor het realiseren van woningen in het niet-DAEB-segment.

³ € 390.000, prijspeil 2024.

2.4 Tijdlijn ontwikkelingen volkshuisvestelijke context

Hieronder staat een tijdbalk met de ontwikkelingen van de volkshuisvestelijke context 2015-2024. Al deze ontwikkelingen beïnvloeden de woningmarkt in meer of mindere mate.

Figuur 2.2.1 Tijdsbalk ontwikkelingen volkshuisvestelijke context 2015 - 2024



3 Analyse markttoets en marktontwikkelingen

3.1 Toepassing markttoets

Over de periode 2018 - 2021 zijn in totaal 70 vergunningaanvragen voor niet-DAEB-activiteiten geweest.⁴ Dit betreft niet alleen middenhuurprojecten, maar ook kleinere projecten zoals de ontwikkeling van garages. In de periode voor 2018 geeft de Autoriteit Woningcorporaties aan dat het lastig is om aanvragen (goed) boven tafel te krijgen. Vanaf 2021 is de markttoets komen te vervallen; de meeste vergunningaanvragen die eind 2020 zijn gedaan zijn dan ook ingetrokken. Desondanks is er positief besloten over één vergunningaanvraag in 2021. Over de redenen achter intrekings- en afwijzingsbesluiten is geen informatie beschikbaar.

Tabel 3.1 Totaal vergunningaanvragen niet-DAEB-activiteiten 2018 - 2021

Type besluit	2018	2019	2020	2021	Totaal 2018 - 2021	Percentage 2018 - 2021 ²
Ingetrokken	5	7	7	0	19	27%
Negatief	1	1	2	0	4	6%
Positief	11	17	18	1	47	67%
Eindtotaal	17	25	27	1	70	100%

Bron: Autoriteit Woningcorporaties.

In de digitale enquête gaf maar een klein deel (drie van de 41 respondenten) van de respondenten aan dat er een markttoets is uitgevoerd in hun werkgebied. Dit waren allemaal woningcorporaties. De overige respondenten wisten niet of er een markttoets was uitgevoerd of stelden dat er geen markttoets is uitgevoerd in hun werkgebied; daarmee konden zij de vraag over het effect op investeringen niet beantwoorden.

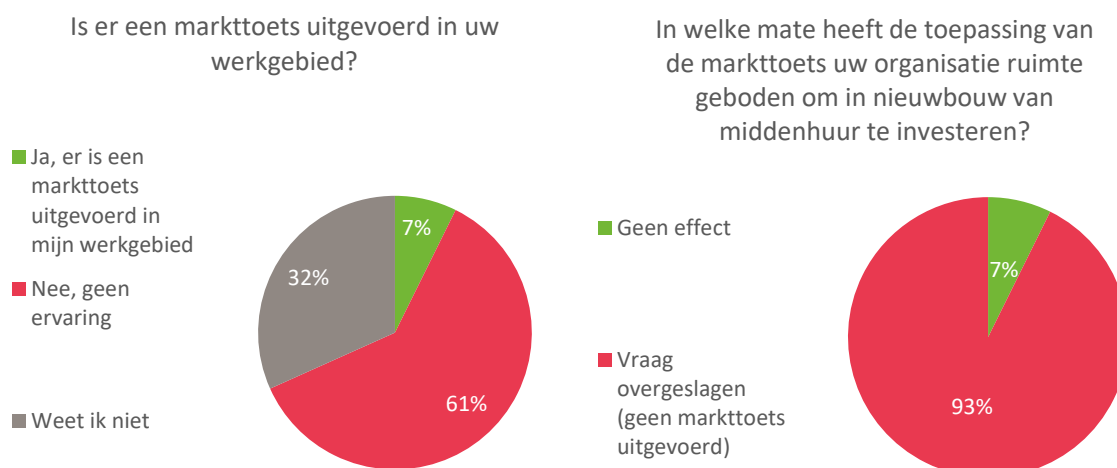
Ook van de geïnterviewde partijen heeft slechts een klein aantal te maken gehad met de markttoets: twee corporaties en één marktpartij. Eerder onderzoek naar ervaringen met de herziene Woningwet 2015⁵ laat eenzelfde beeld zien; ook daar gaf slechts zeven procent van de bevroagde gemeenten en tien procent van de bevroagde corporaties aan ervaring te hebben met de markttoets.

Niet alle corporaties zijn verplicht een markttoets uit te voeren: corporaties die een juridische scheiding hebben doorgevoerd zijn hiervan uitgezonderd. Uit de het Onderzoeksrapport *Staat van de corporatiesector 2022* blijkt dat van de 282 corporaties er drie een juridische scheiding hebben doorgevoerd in 2021. Acht corporaties werken volgens een hybride scheiding.

⁴ Bron: Autoriteit Woningcorporaties.

⁵ Evaluatie Woningwet – ervaringen (2018), Companen.

Figuur 3.1 Uitvoering markttoets in werkgebied en effect markttoets



Bron: Enquête opschorting markttoets, Companen.

3.2 Ontwikkeling totale huurvoorraad

Vanaf 2016 groeide de particuliere huurvoorraad steeds sneller.⁶ In 2021 werden er ruim 30.000 particuliere huurwoningen toegevoegd, terwijl dit er in 2016 nog maar bijna 8.500 waren. In de particuliere huursector worden er naar verhouding minder woningen toegevoegd door nieuwbouw, in vergelijking met de sociale huursector. In 2021 ging het om ruim 19.000 nieuwbouwwoningen en 18.000 overige toevoegingen (zoals aankoop van bestaande woningen). In de private huursector bestond dus ongeveer de helft van de toevoegingen niet uit nieuwbouw. Dit laatste geldt ook voor de jaren ervoor.

In de periode 2015-2018 nam het aantal nieuwbouw-huurwoningen door private partijen toe. Sinds 2018 is de nieuwbouw op een stabiel niveau. Vanaf 2021 (het jaar dat de markttoets werd opgeschort) is er geen daling van nieuwbouwrealisatie waarneembaar. De realisatie nam ook niet verder toe. Na een periode van stagnatie neemt vanaf 2018 de nieuwbouw door woningcorporaties jaarlijks weer toe.

3.3 Realisatie voorraad niet-DAEB woningen & geconsolideerde verbindingen

Tussen 2016 en 2017 nam het aantal DAEB-woningen van woningcorporaties af, en groeide het aantal niet-DAEB-woningen. Dat reflecteert de effectuering van de scheiding van het DAEB- en niet-DAEB-segment door corporaties per 1 januari 2017. De voorraad DAEB-woningen is vanaf 2017 toegenomen met 22.000 woningen. De voorraad niet-DAEB is vanaf 2017 afgenomen met 8.000 woningen. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de woningvoorraad van geconsolideerde verbindingen was in deze periode vrij stabiel.

⁶ Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar huurprijscategorie.

Tabel 3.2 Voorraad DAEB en Niet-DAEB woningen van toegelaten instellingen en woningen van geconsolideerde verbindingen (x 1.000)

	DAEB TI	Niet DAEB TI	Geconsolideerde verbindingen
2015	2.161	73	3
2016	2.148	72	3
2017	2.082	124	11
2018	2.085	121	10
2019	2.091	120	9
2020	2.097	118	9
2021	2.099	117*	10
2022	2.104	116*	10

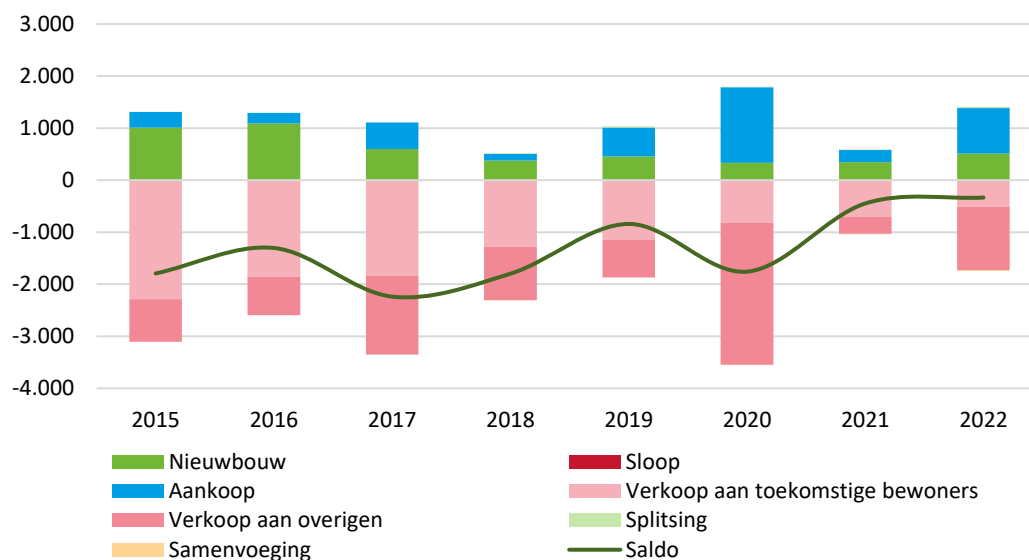
* in 2021 en 2022 is een deel van de woningen van Vestia verkocht. Bij naar schatting circa 6.000 woningen was een expliciet doel om deze woningen terug te brengen vanuit het niet-DAEB- naar het DAEB-segment. Dit verklaart de afname van niet-DAEB-segment in deze jaren.

Bron: dVi, 2015 - 2022.

Vanuit de niet-DAEB voorraad van corporaties zijn de afgelopen jaren veel woningen verkocht. Het ging om 1.500 tot 3.500 woningen per jaar (m.u.v. 2021). De nieuwbouw in het niet-DAEB segment bestond gemiddeld uit 300 tot 500 woningen per jaar. Daarnaast zijn er in 2020 en 2022 relatief veel niet-DAEB woningen aangekocht. Per saldo nam de niet-DAEB voorraad van toegelaten instellingen jaarlijks af. De afname wordt over de jaren minder: in 2015 was de afname groter dan in 2022.

Daarnaast is niet-DAEB een volkshuisvestelijk instrument voor huisvesting van een bredere doelgroep; bijvoorbeeld om meer differentiatie in wijken aan te brengen of doorstroming uit de sociale sector te vergroten. Corporaties die een significante rol zagen in niet-DAEB als volkshuisvestelijk instrument, werken vaker met een geconsolideerde verbinding.

Figuur 3.2 Jaarlijkse ontwikkeling niet-DAEB woningen van toegelaten instellingen, 2012 - 2021*



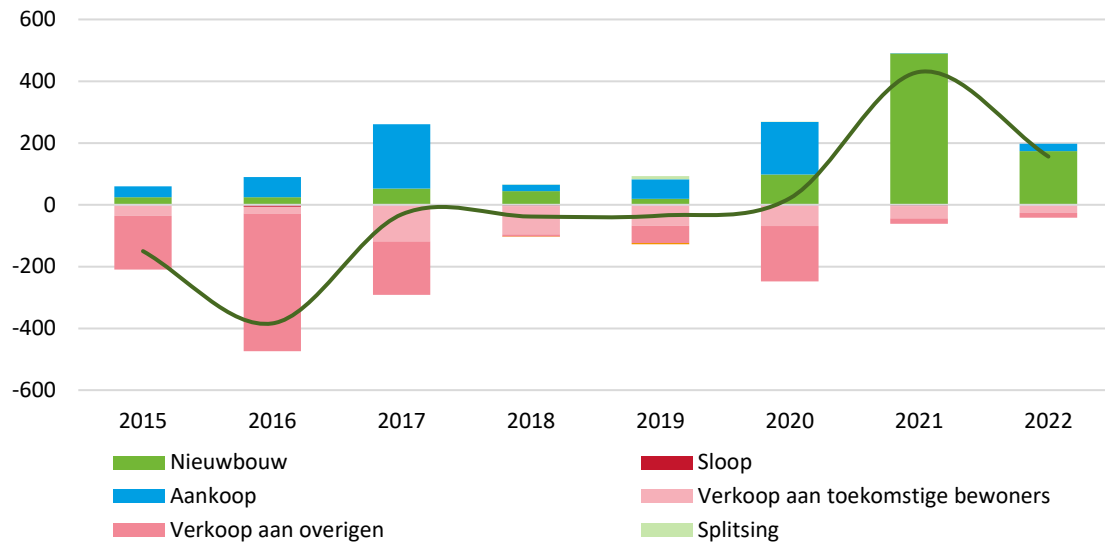
Bron: dVi, 2015 - 2022.

* Exclusief de scheiding van DAEB/niet-DAEB-woningen per 1-1-2017 en liberalisering van sociale huurvoorraad naderhand.

Bij de jaarlijkse mutaties in de voorraad van de geconsolideerde verbindingen (figuur 3.3), valt op dat de woningvoorraad van geconsolideerde verbindingen vooral groeide door nieuwbouw in 2021 en 2022 en

de aankoop van woningen in 2020. Door geconsolideerde verbindingen wordt minder verkocht dan in het niet-DAEB segment van toegelaten instellingen.

Figuur 3.3 Jaarlijkse ontwikkeling woningen van geconsolideerde verbindingen, 2012 - 2021

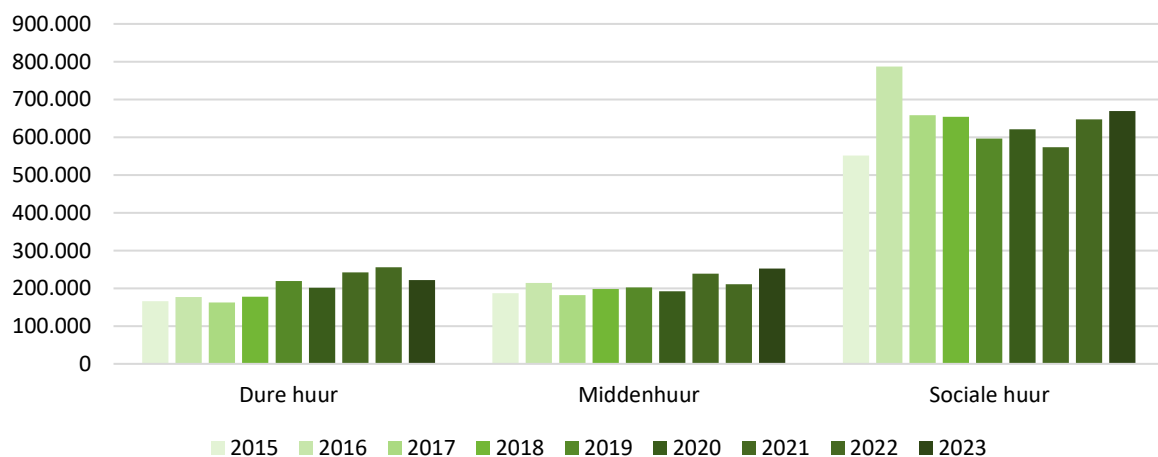


Bron: dVi, 2015 - 2022.

3.4 Ontwikkeling huurvoorraad naar prijsklasse en type verhuurder

De ontwikkelingen van de middenhuurvoorraad bij verhuurders (niet zijnde corporaties) groeide na 2015 niet aanzienlijk. De markttoets in 2015 leidde beperkt tot meer middenhuur, terwijl dat wel de opzet was. Ook na de opschorting van de markttoets verandert de omvang van de totale middenhuurvoorraad weinig. Wel is er een lichte stijgende trend te zien.

Figuur 3.4 Ontwikkeling woningvoorraad overige verhuurders, naar huurprijs



Bron: CBS huurenquête 2015 – 2023.

Voor de middenhuur is bovenstaande figuur uitgesplitst naar soort eigenaar. Sinds 2020 is de grootste absolute toename van het aantal middenhuurwoningen te zien onder bedrijven, beleggers en particulieren. Vanaf 2020 stijgt het aandeel van middenhuurwoningen van toegelaten instellingen ook

fors. Dit is niet per definitie nieuwbouw; dit kan ook komen door huurprijstijging over liberalisatiegrenzen heen.

3.5 Nieuwbouw in het middenhuursegment

Het zwaartepunt van de nieuwbouw van toegelaten instellingen zit in de sociale huur (circa 95% van de nieuwbouw). Nieuwbouw in het niet-DAEB segment door toegelaten instellingen fluctueert sterk. Uit de dVi en CBS Huurenquête blijkt dat van de nieuwbouw in het niet-DAEB-segment van toegelaten instellingen ongeveer tweederde deel middenhuur is en een derde deel duurder. De prijsverdeling van nieuwbouw, gerealiseerd door overige verhuurders, fluctueert sterk per jaar. Gemiddeld gezien had in de afgelopen jaren ongeveer een kwart van deze woningen een huurprijs onder de liberalisatiegrens. Ongeveer een derde van de nieuwbouwwoningen had een huurprijs in het middenhuursegment. De overige woningen hadden een huurprijs hierboven.

Tabel 3.3 Indicatie aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen in middenhuursegment, naar type verhuurder

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DAEB TI	Nieuwbouw¹	12.625	12.415	11.900	12.575	13.425	14.535	14.770	14.245
Niet-DAEB TI en geconsolideerde verbindingen	Nieuwbouw¹	1.010	1.090	600	380	460	340	350	510
	Waarvan Middenhuur ²	45%-65%	50%-70%	60%-80%	47%	41%	88%	77%	85%
	Waarvan dure huur ²	35%-55%	30%-50%	20%-40%	53%	59%	12%	23%	15%
Overige Verhuurders	Nieuwbouw³	7.760	10.650	12.540	14.460	17.960	18.440	19.430	Nog niet in beeld
	Waarvan sociale huur ²	0%-20%	0%-20%	5%-25%	5%-25%	10%-30%	10%-30%	5%-25%	20%-40%
	Waarvan middenhuur ²	30%-50%	20%-40%	25%-45%	25%-45%	20%-40%	25%-45%	25%-45%	20%-40%
	Waarvan dure huur ²	55%-75%	60%-80%	45%-65%	45%-65%	45%-65%	45%-65%	50%-70%	40%-60%

¹ dVi, 2015 - 2022.

² Inschatting o.b.v. CBS huurenquête 2015 – 2023 voor periode tot 2018, vanaf 2018 data dVi.

³ Syswov (BAG), 2015 – 2021.

Na de introductie van de markttoets zijn overige verhuurders meer middenhuurwoningen gaan bouwen. In die zin lijkt de markttoets te leiden tot meer investeringen. Of dit komt door het verminderen van marktverstoring is niet te herleiden, ook niet uit de enquête en de interviews. Tegelijkertijd speelde in deze tijd de aantrekkelijke woningmarkt met fors groeiende druk en prijstijgingen, waardoor mensen met een middeninkomen steeds moeilijker aan een woning kwamen.

Corporaties hebben hun aandeel in de middenhuur zien afnemen na 2015. Dat past bij het doel van de Woningwet 2015 om corporaties zich meer te laten richten op de wettelijke kerntaak: het DAEB-segment. Na de opschorting van de markttoets in 2021 zijn corporaties voorzichtig weer meer gaan investeren in middenhuur. Een deel van deze ontwikkeling komt echter ook door een hogere marktvraag naar middenhuur, blijkt uit interviews en de afgenomen enquête. Daarbij geldt: het echte effect van de

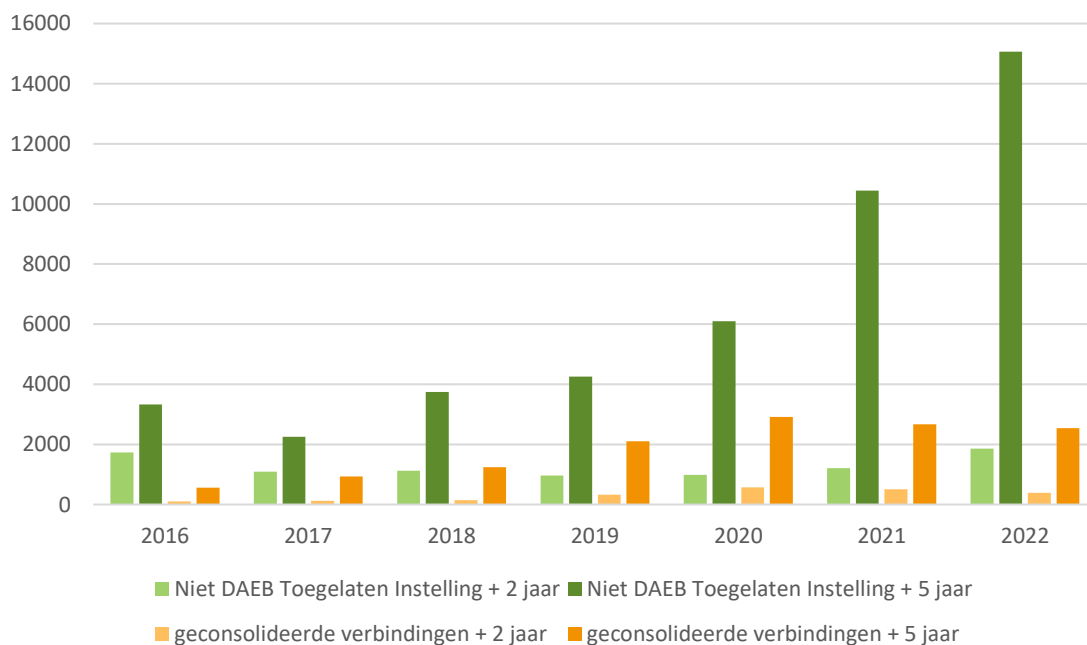
opschorting moet nog komen, omdat het merendeel van de plannen die sinds de opschorting ontwikkeld konden worden nog tot uitvoering moeten komen (zie volgende paragraaf).

Aanvankelijk lijkt het er niet op dat marktpartijen sinds 2021 in hun investeringen geremd zijn door de opschorting. Er is momenteel een hoge marktvraag naar middenhuur. Voorlopig lijkt deze vraag niet minder te worden. Met een dergelijke marktvraag kan er volgens geïnterviewden geen sprake zijn van marktverstoring. Bij een beperktere marktvraag kan dit wel gaan optreden. Uit de interviews blijkt wel zorg voor de toekomst. Voor deze investeringen zijn immers de veranderende omstandigheden aan de aanbodkant minstens zo belangrijk, zoals stijgende rentes en bouwkosten die de businesscase onder druk zetten. Mogelijk speelt daarbij de voorgestelde regulering van middenhuur ook een rol. De effecten hiervan moeten de komende periode blijken.

3.6 Planvorming voor de realisatie van niet-DAEB woningen door corporaties

Sinds 2017 zijn toegelaten instellingen meer plannen (voor komende 5 jaar) gaan maken om woningen in het niet-DAEB segment toe te voegen. Op korte termijn (< 2 jaar) komt dit ook al in plannen tot uitdrukking (toename van plannen voor 970 woningen in 2019 naar 1.850 woningen in 2022). Het gaat om een klein aantal woningen, zeker bij de plannen voor de korte termijn van twee jaar. De afgelopen jaren lag het aantal gerealiseerde niet-DAEB woningen telkens op 20%-50% van het aantal plannen op korte termijn. De ambitie is derhalve hoger dan de realisatiegraad. Uit de interviews blijkt dat vooral de corporaties die een juridische scheiding (of een hybride scheiding) hebben doorgevoerd (De Alliantie, WonenLimburg) relatief meer hebben geïnvesteerd. Door de juridische scheiding was de markttoets ook geen potentiële belemmering.

Figuur 3.5 Plannen voor woningen in het niet-DAEB segment en door geconsolideerde verbindingen, in de komende twee jaar en in de komende vijf jaar



Bron: dPi, 2016 - 2022.

Figuur 3.5 laat zien dat het aantal geplande woningen sinds de opschorting van de markttoets is toegenomen. Deze groei is er vooral bij toegelaten instellingen, en minder bij geconsolideerde verbindingen. De recente groei in plannen geldt vooral voor plannen op de iets langere termijn (over vijf jaar). Voor de eerste twee jaren is er recent een kleine groei van plannen. De doorlooptijd in plannen is lang, waardoor het daadwerkelijke effect van de opschorting van de markttoets pas op termijn zichtbaar is. Belangrijke nuancering hierbij is overigens dat planvorming niet per definitie tot realisatie leidt. De jaren voor de opschorting laten ook al een toename in middenhuurplannen zien. Deze toename lijkt met name een reactie op andere omstandigheden zoals een hoge marktdruk.

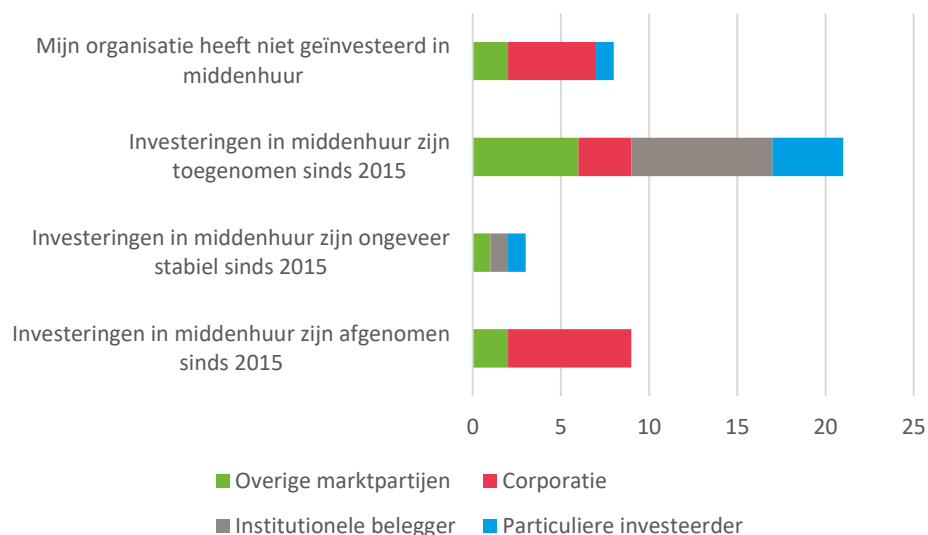
3.7 Ervaringen uit de praktijk

Investerings

Zoals bij de onderzoeksverantwoording aangegeven, was de deelname bij met name de enquête lager dan gewenst. Desondanks bieden de antwoorden van respondenten inzichten, bijvoorbeeld daar waar overtuigende overeenstemming is, of juist verschil van inzicht.

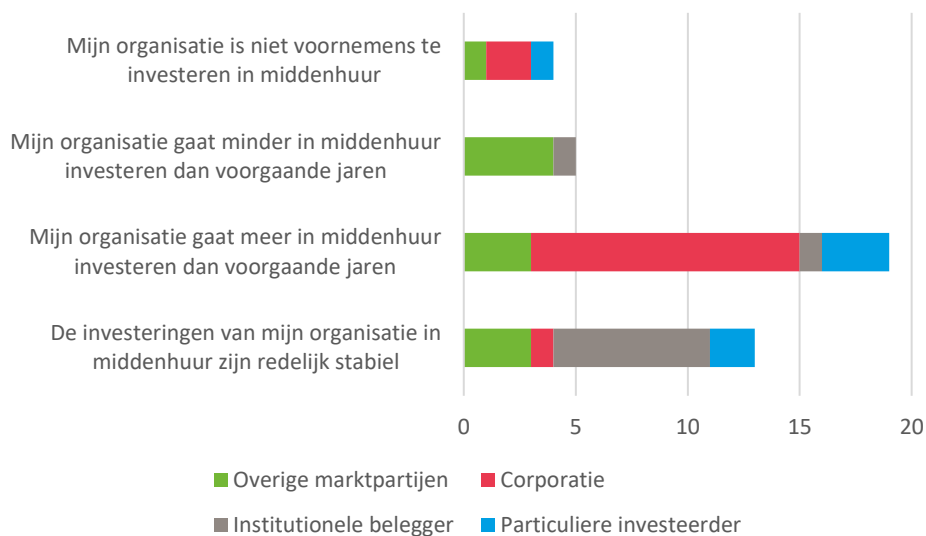
In de enquête is gevraagd in welke mate organisaties al dan niet hebben geïnvesteerd in middenhuur sinds 2015 (figuur 3.6) of van plan zijn te investeren (zie figuur 3.7). Een groot deel van de respondenten geeft aan in de periode 2015 - 2023 meer te zijn gaan investeren in middenhuur. Dit wordt gevolgd door een groep die in dezelfde periode minder is gaan investeren in middenhuur. Vooruitblikkend op de komende vijf jaar zegt de grootste groep meer te gaan investeren in middenhuur. De groep die zegt stabiele investeringen te doen in middenhuur komt op de tweede plek.

Figuur 3.6 Mate waarin uw organisaties investeerden in nieuwbouw van middenhuur in de periode 2015 tot en met 2023



Bron: Enquête opschorting markttoets, Companen.

Figuur 3.7 Mate waarin organisaties voornemens zijn te investeren in nieuwbouw middenhuur de komende vijf jaar



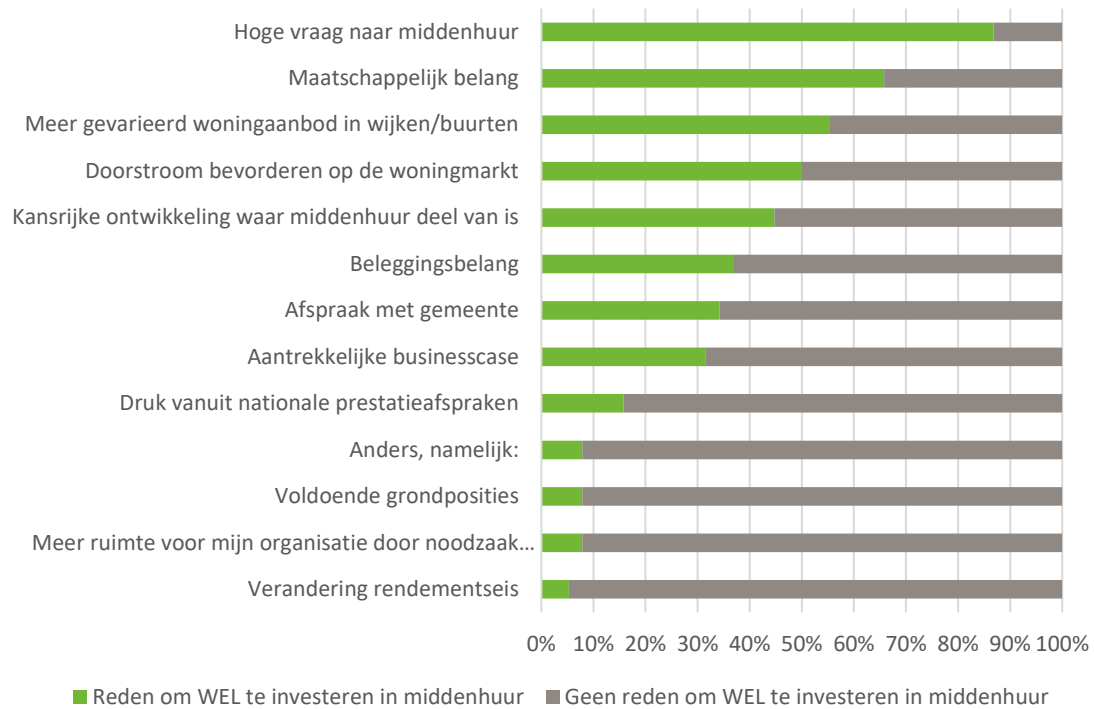
Bron: Enquête opschorting markttoets, Companen.

Ruim driekwart van de geënquêteerde corporaties is voornemens haar investeringen in middenhuur te laten groeien, of op z'n minst stabiel te houden. Er zijn de nodige corporaties die willen (blijven) investeren in middenhuur. Ook een groot deel van de marktpartijen geeft aan meer te gaan investeren, of de investeringen in middenhuur stabiel te houden.

Redenen om al dan niet te investeren in middenhuur

Wanneer respondenten gevraagd wordt naar de redenen om wél te investeren in middenhuur staat de hoge marktvaart naar middenhuur op de eerste plaats, gevolgd door respectievelijk maatschappelijk belang, het creëren van meer gevarieerd woningaanbod in wijken/buurtten en het bevorderen van doorstroom op de woningmarkt. Deze redenen werden allemaal door ten minste de helft van de respondenten verkozen. Dit geldt voor zowel corporaties als marktpartijen, zie figuur 3.8.

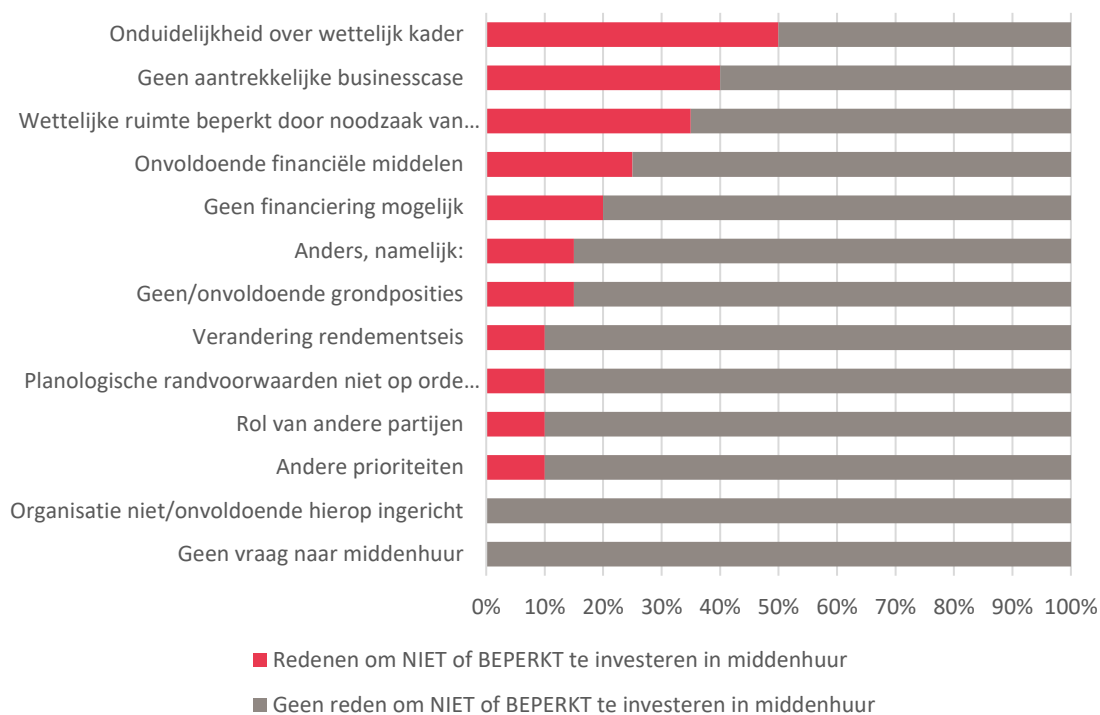
Figuur 3.8 Redenen om WEL te investeren in middenhuur, indien organisatie heeft geïnvesteerd in middenhuur



Bron: Enquête opschorting markttoets.

Organisaties die aangaven niet of beperkt te investeren in middenhuur gaven het vaakst aan dat dit kwam door onduidelijkheid over het wettelijk kader. Dit wordt tijdens het interview met de IVBN onderstreept; zij geeft aan dat haar leden behoefte hebben aan eenduidig langetermijnperspectief op middenhuur op zowel beleidsmatig als fiscaal vlak. Onduidelijkheid over het wettelijk kader werd in de digitale enquête gevolgd door ‘geen aantrekkelijke businesscase’. ‘Beperkte ruimte te investeren door markttoets’ stond op de derde plaats. Zeven van de twaalf corporaties gaven aan dat dit voor hen een reden was om niet te investeren in middenhuur. Uit de interviews bleek dat dit vooral te maken had met de administratieve last die ermee gemoeid is.

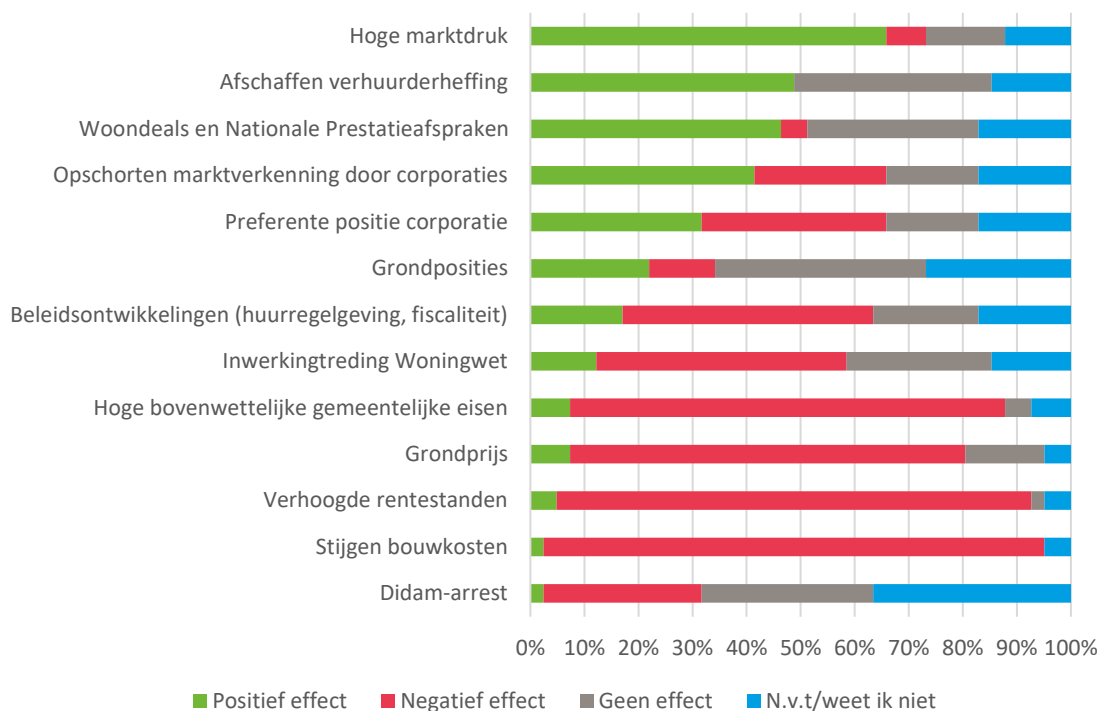
Figuur 3.9 Redenen om NIET of BEPERKT te investeren in middenhuur, indien organisatie niet of beperkt heeft geïnvesteerd in middenhuur



Bron: Enquête opschorting markttoets.

Organisaties zijn ook gevraagd naar het effect van meer algemene ontwikkelingen op hun investeringen in middenhuur. Ook hier kwam ‘grote vraag naar middenhuur’ als vaakst genoemde reden uit de bus, gevolgd door ‘Woondeals en Nationale Prestatieafspraken’ en ‘afschaffen verhuurderheffing’. Het opschorten van de markttoets stond op plek vier: twee op de vijf organisaties gaven aan dat dit een positief effect had, één op de vijf gaf aan dat dit een negatief effect had. Hoge(re) realisatiekosten werden het vaakst genoemd als ontwikkelingen met een negatief effect op het realiseren van middenhuur. Daarbij is een deel moeilijk te beïnvloeden met beleid (bouwkosten, grondprijzen, rentestanden). ‘Hoge lokale bovenwettelijke eisen’ worden echter vrijwel unaniem gezien als een belemmerende factor voor de realisatie van middenhuur.

Figuur 3.10 Ontwikkelingen met effect op de beslissing van organisaties om te investeren in nieuwbouw middenhuur



Bron: Enquête opschorting markttoets.

Drie koepels (Aedes, Neprom en VNG), de Autoriteit Woningcorporaties en de corporaties hebben geen van allen de markttoets als een effectief instrument gezien. De scheiding DAEB/niet-DAEB heeft al voor een level playing field gezorgd wat hen betreft. IVBN geeft aan dat wat hen betreft de markttoets wel waarde had. Bij de geïnterviewde marktpartijen was het beeld wisselend. Een deel van de marktpartijen zien de corporaties niet als concurrent maar juist als samenwerkingspartners. Een ongeveer even groot deel vond de markttoets wel een effectief middel: omdat het corporaties dwingt zich te focussen op de wettelijke kerntaak (het DAEB-segment) ontstaat een level playing field. Zij geven aan dat gemeenten het marktpartijen al moeilijk genoeg maken: corporaties nemen genoeg met een lager rendement. Daarbij wordt aangegeven dat corporaties de laatste twee jaar een grotere rol hebben gekregen in het middenhuursegment omdat marktpartijen afhaken.

Institutionele beleggers en ontwikkelaars geven aan dat zij in de periode tot 2020 veel hebben geïnvesteerd in de middenhuur door de lage rente en beperkte bouwkosten: vooral appartementen op binnenstedelijke locaties met gebouwde parkeervoorzieningen. Gelijksortige projecten in de koopsector vergden een veel langere voorbereidingstijd.

In de Evaluatie Woningwet 2019 gaven veel corporaties aan dat er niet voldoende vraag was naar middenhuur om te hebben geïnvesteerd. Dit was de reden dat zij aangaven weinig ervaring te hebben met de markttoets; er was onvoldoende reden om middenhuur te realiseren. Inmiddels geven alle partijen aan dat onder andere de hoge vraag naar middenhuur een belangrijke reden is om te investeren in middenhuur. Eén van de geïnterviewde partijen geeft aan dat met deze marktdruk (in het werkgebied Metropoolregio Amsterdam) de concurrentie te sterk is om als corporatie de markt te kunnen verstoren zonder markttoets. Het feit dat marktpartijen ook na de opschorting een sterke positie hebben in het

realiseren van middenhuur kan daarmee ook een gevolg zijn van de grote marktvraag. Onder andere marktomstandigheden had de opschorting van de markttoets wellicht een ander effect gehad.

Eigen grondposities, de soms preferente positie van de woningcorporaties (die voor middenhuur vaak weer niet geldt⁷), lokale woonvisies en (voor de woningcorporaties) de prestatieafspraken hebben een positieve invloed gehad op investeringen in middenhuur.

3.8 Ervaringen efficiëntie werking markttoets

Uit het overzicht aanvragen niet-DAEB-vergunningen⁸, de interviews en de digitale enquête blijkt dat de markttoets in beperkte mate is toegepast in de periode 2015 - 2020: zie ook paragraaf 2.5. De beperkte ervaringen met de markttoets maakt het lastig om de efficiëntie van de markttoets te beoordelen.

In de digitale vragenlijst gaven drie van de 41 respondenten aan dat er een markttoets is uitgevoerd in hun werkgebied (voor zover bij hen bekend). Dit waren corporaties. Zij stelden dat de toepassing van de markttoets *noch een positief, noch een negatief effect* had bij het ruimte bieden voor investeringen in nieuwbouw middenhuur.

Tijdens de interviews gaven alle geïnterviewde partijen aan bekend te zijn met de markttoets. Slechts drie partijen (twee corporaties, één ontwikkelaar) gaven aan daadwerkelijk te maken te hebben gehad met de markttoets. Dertien van de zestien geïnterviewde partijen gaf aan de markttoets géén effectief middel te vinden; onder hen ook de drie partijen die te maken hebben gehad met de markttoets. Deze drie partijen geven aan dat het een tijdrovend administratief proces is zonder meerwaarde voor de investeringsmogelijkheden van andere partijen. De markttoets vertraagt ontwikkelingen, maar heeft in deze gevallen uiteindelijk niet tot (andere) resultaten geleid. Eén van deze corporaties geeft aan dat de invoering van de markttoets heeft geleid tot het implementeren van een strategie die de corporatie in staat stelde te investeren in middenhuur zonder een markttoets te hoeven uitvoeren. Deze strategie betrof het juridisch scheiden van de niet-DAEB-tak.

De partijen die aangeven de markttoets wél een effectief middel te vinden zijn twee geïnterviewde private investeerders en de IVBN. Zij geven aan dat de markttoets zorgt voor een level playing field.

⁷ Met de komst van de Wet regie versterking van de volkshuisvesting wordt er actiever gestuurd op volkshuisvestelijke doelen als het realiseren van middenhuur. Daarbij is het mogelijk dat in de toekomst de preferente positie straks ook van toepassing wordt op middenhuur.

⁸ Bron: Autoriteit Woningcorporaties.

4 Conclusies markttoets

Om de effectiviteit van de markttoets te kunnen beoordelen is het van belang om de behaalde resultaten af te zetten tegen de beoogde doelstellingen van de maatregel.

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Hoe heeft de realisatie van middenhuurwoningen zich ontwikkeld in de periode 2015 - 2022?

- Er zijn meer investeringen in middenhuur door marktpartijen en corporaties: sinds de introductie van de markttoets zijn marktpartijen meer gaan investeren in middenhuur. Het aantal middenhuurwoningen dat zij bouwden groeide van 2.300 à 3.100 woningen in 2015 naar 5.800 à 7.800 woningen in 2022.

Hoe hebben investeringen van respectievelijk woningcorporaties en marktpartijen zich ontwikkeld vóór en na de opschorting? Laat deze verschuiving indicaties van marktverstoring zien, waarom wel/niet?

- De opschorting van de markttoets laat hierin nog geen significante verschuiving zien. Wel zien we dat corporaties actiever worden in middenhuur. In totaliteit zijn sinds de opschorting iets meer middenhuurwoningen per jaar gebouwd: van ruim 200 middenhuurwoningen per jaar naar 300 middenhuurwoningen. Deze verschuiving laat geen indicaties zien van marktverstoring. De investeringen van marktpartijen groeien ook na 2021 verder door.

In welke mate is dit effect toe te schrijven aan het opschorten van de marktverkenning en wat is het effect geweest van ontwikkelingen betreffende financiële componenten (denk aan onder andere rentestanden en bouwkosten) en ontwikkelingen in beleid en wetgeving (onder andere regulering huursector en lokale bovenwettelijke eisen)?

- De toegenomen investeringen in middenhuur zijn volgens bevraagde partijen met name toe te schrijven aan toegenomen marktvaart. Tegelijkertijd geven partijen ook aan dat een stijging van kosten (bouwkosten, hogere rente, bovenwettelijke lokale eisen en grondkosten) een negatief effect heeft op de investeringsbereidheid in middenhuur. De voorgenomen regulering van de markthuren komt niet nadrukkelijk terug als reden om al dan niet te investeren; onduidelijkheid over het wettelijk kader wel. Beleggers hebben behoefte aan een langetermijnperspectief bij het beleid van de Rijksoverheid. Daarbij gaat het niet alleen om wel / niet nemen van losse maatregelen. In de enquête komt terug dat lokale woonvisies, grondposities en preferente posities (voor corporaties) een positief effect op investeringen hadden. Een meerderheid van de corporaties geeft in de enquête aan dat de markttoets een reden is geweest om niet te investeren in middenhuur. Uit interviews blijkt dat dit te maken heeft met de administratieve lasten die de markttoets met zich meebrengt. De signalen uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek wijzen erop dat de eerdergenoemde omstandigheden (zoals de hoge marktvaart en hogere realisatiekosten) in grote mate bepalend zijn geweest voor de realisatie van middenhuurwoningen: meer dan de markttoets en de opschorting van de markttoets.

4.2 Conclusies rond doelen opschorting markttoets

Doel: meer middenhuur

Marktpartijen hebben vanaf 2015 jaarlijks steeds meer middenhuur gerealiseerd. Corporaties (excl. geconsolideerde verbindingen) laten een minder eenduidig beeld zien: van een afname in investeringen tot 2018 en de jaren erna een wisselend beeld van soms meer en soms minder investeringen. Wel zijn corporaties (excl. geconsolideerde verbindingen) na 2021 substantieel meer plannen voor middenhuur gaan maken dan voor de opschorting van de markttoets.

Deze cijfers moeten genuanceerd worden. Allereerst is de periode na 2021 immers kort. Bovendien zijn over 2021 voor corporaties en marktpartijen wel realisatiecijfers beschikbaar, maar voor 2022 zijn die er enkel voor de corporaties. Over zo'n korte periode is niet te herleiden of sprake is van een trend of van uitschieters. Het ministerie concludeert daarbij in het *Plan van aanpak Versnelling processen en procedures woningbouw (2023)* dat de ontwikkeling van een woningbouwproject gemiddeld 10 jaar duurt.

Ervaringen uit de praktijk tonen dat ook andere ontwikkelingen een rol spelen bij de realisatie van middenhuur. De hoge vraag naar middenhuur en de wens tot een maatschappelijk bijdrage heeft een positief effect op het voornemen van corporaties om middenhuur te realiseren. De realisatie hiervan is onzeker. Planuitval of -vertraging zijn niet meegenomen. In het onderzoek zijn diverse factoren benoemd die een negatief effect kunnen hebben op de realisatie, zoals grondprijzen, bouwkosten, hogere rentestand, lokale bovenwettelijke eisen.

Conclusie doelstelling realisatie middenhuur

Gebaseerd op het voorgaande kan geen eenduidige conclusie worden getrokken over de wijze waarop de opschorting van de markttoets heeft bijgedragen aan de realisatie van meer middenhuur. Uit de evaluatie blijkt geen eenduidig verband tussen de markttoets en deze doelstelling. Andere factoren lijken bepalender, zoals de rentestand, marktdruk en investeringsmogelijkheden in middenhuur. Sinds de opschorting van de markttoets blijkt uit de cijfers dat corporaties meer plannen hebben gemaakt voor het realiseren van middenhuur (excl. geconsolideerde verbindingen). Sinds de opschorting zijn investeringen in middenhuur door marktpartijen vrij constant gebleven. Dit hangt waarschijnlijk samen met de blijvende hoge marktvraag.

Ondanks dat er geen eenduidig beeld is van het effect van de markttoets, lijkt de opschorting van de markttoets onder aan de streep een voorzichtig positief effect te hebben gehad op (voorgenomen) investeringen door corporaties. Marktpartijen lijken niet beperkt in hun investeringsmogelijkheden, waarschijnlijk vooral ook door de marktomstandigheden van een hoge marktdruk.

Doel: voorkomen marktverstoring

Het voorkomen van marktverstoring was een belangrijk doel van de herziening van de Woningwet in 2015. Bij de opschorting van de markttoets was het voorkomen van marktverstoring eveneens een belangrijk doel: in het niet-DAEB-segment is een level playing field belangrijk.

Het opschorten van de markttoets is onderdeel van een beweging die al langer gaande was, waarin het takenpakket van corporaties weer iets ruimer gedefinieerd wordt. In de periode 2012 - 2015 gold het adagium dat corporaties zich vooral moesten richten op de kerntaak (DAEB-werkzaamheden). Vanaf 2018 werd steeds vaker in officiële publicaties onderstreept dat toegelaten instellingen ook een rol hadden in

het niet-DAEB-segment, en dat dit gestimuleerd diende te worden. Inmiddels is er in de Nationale Prestatieafspraken zelfs een doelstelling vastgesteld omtrent het realiseren van middenhuurwoningen. Daarnaast hebben bouwkostenstijgingen en een aantal wetsvoorstellen ook effect gehad op de ruimte van partijen om te investeren in middenhuur. Deze verschuiving komt ook tot uiting in de brief die Nederland samen met zes andere Europese lidstaten naar de Europese Commissie stuurde eind 2023. In deze brief roepen de lidstaten de Commissie op om de mogelijkheid te onderzoeken het DAEB Vrijstellingsbesluit te verruimen. Geïnterviewde corporaties reageren unaniem positief op dit initiatief. Tegelijkertijd zijn er ook gesprekken tussen het ministerie en marktpartijen om het level playing field te blijven borgen.

Conclusie voorkomen marktverstoring

Het marktversturende effect van de opschorting van de markttoets is nog niet vast te stellen. Gelet op de lange doorlooptijd van plannen is dit effect nog niet volledig in beeld en is het te vroeg om dit nu al te concluderen. Voor de korte termijn van dit onderzoek blijkt dat de afgelopen jaren de opschorting van de markttoets niet geleid heeft tot aantoonbare marktverstoring: er is meer middenhuur gerealiseerd door marktpartijen dan in de jaren voor de opschorting. De opschorting van de markttoets biedt corporaties meer ruimte, maar remt ontwikkelende partijen onder de huidige omstandigheden niet.

Doel: variatie in wijken

Het derde doel van de opschorting van middenhuur was het vergroten van de variatie in wijken. In de Evaluatie Woningwet (2019) wordt leefbaarheid in wijken met veel corporatiebezit aangehaald als punt van zorg. Een opeenstapeling van maatregelen uit de herziene Woningwet (2015) wordt genoemd als de reden van concentraties van kwetsbare bewoners in bepaalde wijken, met mogelijke leefbaarheidsproblematiek tot gevolg. Investeren in gemengde wijken (door het toevoegen van niet-DAEB-bezit) is één van de genoemde oplossingen. Dit doel wordt bereikt wanneer er meer middenhuur wordt toegevoegd bij herstructureringsprojecten in wijken met bovengemiddeld veel corporatiebezit.

Uit de interviews blijkt dat zes van de zeven corporaties en alle marktpartijen ook middenhuur hebben toegevoegd bij herstructureringsprojecten; er is echter niet bekend of dit veranderd is na de opschorting van de markttoets. Eén corporatie heeft niet in de middenhuur gebouwd. Corporaties hebben een bewuste strategie. Zij zien gedifferentieerde wijken als belangrijke factoren om de leefbaarheid te bevorderen. Daarnaast gaat het in algemene zin ook om het stimuleren van de doorstroming vanuit de sociale huursector. Bij marktpartijen speelt soms de mogelijkheid om grond te acquireren, zowel in bestaande wijken als uitleggebieden.

Conclusie variatie in wijken

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat corporaties in de periode na 2015 middenhuur hebben toegevoegd om daarmee meer variatie in wijken te doen ontstaan. Niet in beeld is of de opschorting van de markttoets vanaf 2021 aan dit doel heeft bijgedragen.