

Vergaderjaar 2009–2010

29 453

Woningcorporaties

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2010

Inleiding

Op 20 mei jl. heb ik in een algemeen overleg met de Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie gesproken over het staatssteundossier woningcorporaties (kamerstuk 29 453, nr. 162). Tijdens dit overleg heb ik toegezegd uw Kamer op een aantal punten nader schriftelijk te informeren. De Commissie heeft gevraagd deze informatie voor medio juni te ontvangen.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer bij motie (TK 29 453, nr. 158) opgeroepen om in overleg te treden met woningcorporaties, organisatie van huurders en andere stakeholders alvorens de regeling ter implementatie van het besluit van de Europese Commissie (EC) zal worden uitgevaardigd. Met deze brief geef ik invulling aan de toezeggingen en zal daarbij ingaan op de volgende punten:

- Het overleg met partijen;
- Het advies van de landsadvocaat over de uitvoering van het besluit van de EC;
- De mogelijkheden om te komen tot een regionale invulling;
- Het aandeel huishoudens in de particuliere huursector;
- De gevolgen voor commerciële projecten in de plint (1/3 criterium WSW);
- De vraag of een corporatie een aanbestedende dienst is;
- De betekenis van het aanmerken van lagere grondkosten als toegestane staatssteun;
- WSW borging bij woonzorgcomplexen.

Verder heeft uw Kamer mij op 15 juni 2010 (10-WWI-B-007) verzocht te reageren op het memo van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) waarin het WSW onder andere verzoekt de regeling niet per 1 oktober aanstaande in te voeren. Op dit punt kom ik aan het slot van de brief terug.

Tenslotte heeft uw Kamer mij bij brief van 17 mei jl. (kenmerk 2010Z07820/2010D22486) gevraagd te reageren op het nieuwsbericht van de

Woonbond over het EC besluit. Ik ga ervan uit dat ik met deze brief eveneens invulling heb gegeven aan dat verzoek.

Overleg met partijen

Mede naar aanleiding van de door uw Kamer aanvaarde motie (TK 29 453, nr. 158) heb ik op 8 juni jl. (nogmaals) gesproken met Aedes, Woonbond en VNG. Daarnaast heb ik afzonderlijk gesproken met de IVBN.

Aedes, Woonbond en VNG hebben in het overleg aangedrongen op latere invoering van de maatregelen onder meer vanwege de economische situatie in Nederland en de situatie op de woningmarkt.

De IVBN daarentegen heeft aangegeven te hechten aan tijdige uitwerking van het EC besluit. Daarnaast heeft de IVBN aangegeven graag met verschillende partijen in gesprek te komen over een substantiële commerciële vrije markt van huurwoningen.

Zoals ik verderop in deze brief aangeef kan uitstel gelet op het bindende besluit van de EC niet aan de orde zijn. De huidige economische situatie doet daar niets aan af.

Dat neemt niet weg dat ik (en naar verwachting mijn ambtsopvolger) graag met Aedes, Woonbond en VNG wil spreken over de aanpak van knelpunten op de woningmarkt. Het heeft daarbij sterk mijn voorkeur deze gesprekken met alle relevante partijen te voeren die aan een oplossing kunnen bijdragen. Daarbij hoort dan ook de IVBN, Vastgoedbelang en bijvoorbeeld organisaties van ontwikkelaars. Ik roep partijen ook op daarover in gesprek te gaan.

Ook bij de verdere uitwerking van het EC besluit waar het gaat om de administratieve scheiding (in een Dienst van algemeen economisch belang (daeb) deel en een niet daeb-deel) ben en zal ik nog in gesprek gaan met Aedes en andere partijen. Dit onderdeel maakt geen deel uit van de ministeriële regeling maar is opgenomen in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (verder Herzieningswet) zoals deze thans bij de Raad van State voor advies voorligt.

Advies van de landsadvocaat

Tijdens het algemeen overleg hebben enkele leden van de Commissie aangegeven te hechten aan latere uitwerking en invoering of een andere uitwerking van het EC besluit. Ik heb daarop aangegeven dat Nederland gehouden is invulling te geven aan het besluit van de EC.

Zoals ik tijdens het overleg heb toegezegd heb ik nader juridisch advies gevraagd over de consequenties van een latere of andere invulling.

Conclusie daarvan is, dat het besluit van de EC van 15 december 2009 geen ruimte laat voor verder uitstel van de onderling overeengekomen invoering van de nieuwe regeling voor de woningcorporaties. Het besluit bindt de lidstaat Nederland.

Dit betekent dat het risico bestaat dat de Commissie Nederland in gebreke stelt en een formele onderzoeksprocedure instelt naar aanleiding van de niet tijdige invoering van de nieuwe regeling. De kans op een dergelijk onderzoek neemt uiteraard toe naarmate de tijd verstrijkt.

Aangezien belanghebbenden (en andere lidstaten) in een onderzoeksprocedure hun opmerkingen mogen maken, bestaat het risico dat de Commissie zich na een dergelijk onderzoek genoodzaakt ziet striktere voorwaarden te stellen aan de definitie en afbakening van de openbare taak van de woningcorporaties. Het bereikte onderhandelingsresultaat kan derhalve ter discussie komen te staan. Tevens bestaat het risico dat naarmate de invoering van de nieuwe regeling langer op zich laat wachten, de Commissie tot de conclusie komt dat sprake is van misbruik van steun.

Deze conclusie onderschrijft mijn eerdere stelling dat Nederland gehouden is tijdig invulling te geven aan het besluit van de EC. Zoals ik in mijn brief van 17 mei 2010 (TK 29 453, nr. 159) heb aangegeven was het mijn voornemen de ministeriële regeling waarbij het EC besluit (gedeeltelijk) wordt uitgewerkt per 1 oktober 2010 in werking te laten treden. Gelet op de tijd die inmiddels is verstreken en bovenstaande conclusie zal ik dan ook vasthouden aan invoering op deze datum.

De mogelijkheid om regionaal te differentiëren

Tijdens het algemeen overleg is door verschillende partijen gepleit voor een regionale benadering. Zoals bij de beantwoording van de eerdere Kamervragen is aangegeven – bijvoorbeeld in antwoorden op de vragen 11, 12 en 13 (TK 29 453, nr. 159) – lijkt er weinig samenhang te bestaan tussen regionale woningtoewijzingscijfers en de mate van krimp of groei in een regio.

Uiteraard zijn er regionale verschillen in de samenstelling van de woningvoorraad en in de omvang van de groep huishoudens met een belastbaar inkomen tot en boven de € 33 000,-.

Inmiddels wordt er mijnerzijds (nader) onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin deze verschillen van invloed zijn op de mogelijkheid te voldoen aan de eisen die aan de uitwerking zijn gesteld. Dit onderzoek is naar verwachting in de zomer afgerond. Ook de Woonbond en Aedes laten afzonderlijk onderzoek uitvoeren. Ik hecht eraan deze onderzoeken eerst af te laten ronden en ook met partijen uit te wisselen voordat ik inga op het regionale beeld. Dit onderdeel van de toezeggingen zal ik u dan ook later doen toekomen.

Zoals ook al in de antwoorden (op vraag 7 en 16) op eerdergenoemde kamervragen is aangegeven laat het EC besluit geen ruimte te komen tot een regionale differentiatie van inkomensgrenzen of een differentiatie tussen één- en meerpersoonshuishoudens.

Het EC besluit biedt wel de mogelijkheid om regionaal te differentiëren met de norm van 90% waarbij geldt dat het uitgangspunt is dat de norm landelijk gehaald moet worden. Dit betekent ook dat een lagere norm in de ene regio (met een ondergrens van 80%) gecompenseerd moet worden door een hogere grens in (een) andere regio('s). Dit vergt echter een wettelijke basis. De uitwerking hiervan maakt ook onderdeel uit van de Herzieningswet. Zoals ook in het EC besluit is aangegeven geldt bij de invoering van de ministeriële regeling de 90% norm voor elke corporatie in Nederland.

Tijdens het overleg is ook gevraagd naar de huisvestingsmogelijkheden voor huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,-. Ik verwacht dat het onderzoek dat nu wordt uitgevoerd ook meer inzicht zal bieden op dit punt. Ik wil op dit moment dan ook volstaan met enkele algemene conclusies.

In de eerste plaats betekent een stringentere toewijzing aan huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,- dat de slaagkans van huishoudens met een inkomen onder deze grens toeneemt. Dit biedt derhalve perspectief voor huishoudens in gespannen woningmarkten als bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht die al jaren op een woning moeten wachten. Ik vind deze verbetering van de woonkansen voor de laagste inkomens aansluiten op de kerntaak van woningcorporaties. Dat betekent niet dat huishoudens met hogere inkomens uitgesloten moeten worden door corporaties:

- Corporaties hebben de mogelijkheid 10% van de vrijkomende woningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,-;

- Daarnaast kunnen woningcorporaties ook huurwoningen met een huurprijs boven de € 648,- aan deze huishoudens verhuren;
- Ook kan de corporatie ervoor kiezen woningen aan deze groep huishoudens te verkopen. Corporaties kunnen deze woningen met korting verkopen. Via bijvoorbeeld veel toegepaste modellen als Koopgarant en Slimmer Kopen kan de corporatie 25% «korting» verlenen (waarbij later de waardeinstijging of -daling wordt gedeeld met de corporatie en de «korting» verrekend). Op die manier kunnen corporaties woningen met een marktwaarde van bijv. € 180 000 aanbieden voor € 135 000,-.

De tweede en de derde mogelijkheid houden in dat deze buiten de daeb worden gebracht en daarmee niet met staatssteun worden belast.

Aandeel particuliere huursector

Mevrouw Van der Burg heeft gevraagd in welke mate de particuliere huursector woonruimte kan bieden aan huishoudens. Van de circa 500.000 particuliere huurwoningen in Nederland heeft circa 70% een huur onder de liberalisatiegrens van € 648,-.

Gevolgen voor «de commerciële plint»

Mevrouw Van der Burg heeft gevraagd of het nog mogelijk is WSW-borging te verkrijgen voor de commerciële plint in bouwwerken volgens de huidige beleidslijn van het WSW. Deze lijn houdt in dat bij een fysiek project dat één geheel vormt (met zowel bedrijfsnroerend goed als sociale huurwoningen), maximaal 1/3e deel van de totale kosten betrekking mag hebben op het bedrijfsmatige deel, om de hele financiering door het WSW te mogen borgen.

Conclusie is dat het huidige beleid van het WSW ten aanzien van 1/3–2/3 strijdig is met de regeling. Zoals in mijn brief van 17 mei is aangegeven (vraag 21) kan bij combinatieprojecten de woningcorporatie alleen voor het gedeelte van de investering dat betrekking heeft op onroerend goed in het kader van de Dienst van algemeen economisch belang een WSW geborgde lening verkrijgen zonder met de regeling in strijd te komen. Voor het andere gedeelte zal men een ongeborgde lening dienen aan te trekken of dat gedeelte uit (deels) andere middelen dienen te financieren (bijv. vrije liquide middelen, inbreng van andere investeerders). Ingeval een hypotheclair onderpand voor de ongeborgde lening nodig is kan het gebouw juridisch gesplitst worden.

De vraag of een corporatie een aanbestedende dienst is

Mevrouw Van der Burg heeft – naar aanleiding van de beantwoording van vraag 34 – gevraagd om een nadere toelichting op de stelling dat het feit dat de corporaties nu onder een aanbestedingsregime gaan vallen, geen consequenties zal hebben voor de positionering van de woningcorporaties.

Naar mijn mening zijn de corporaties, op grond van de huidige regeling, geen aanbestedende dienst in de zin van richtlijn 2004/18/EG. Ter uitvoering van het EC-besluit zal voor de dienst van algemeen economisch belang de verplichting moeten worden opgelegd dat de corporaties de bouw van maatschappelijk vastgoed moeten aanbesteden. Dit enkele feit verandert niets aan de positionering van de woningcorporaties ten opzichte van de overheid.

Lagere grondkosten als toegestane staatssteun

Mevrouw Van der Burg heeft voorts gevraagd wat de consequentie is van de toelichting bij het antwoord op vraag 37 dat gemeenten kunnen

doorgaan met lagere grondkosten rekenen voor sociale huurwoningen. Met het besluit van de EC wordt de verkoop van kavels/grond van de gemeenten aan een corporatie voor een lagere prijs dan de taxatiewaarde aangemerkt als toegestane staatssteun, ter compensatie van de opgedragen dienst van algemeen economisch belang. Dit betekent dat de gemeente bij verkoop van de grond onder de taxatiewaarde deze vorm van staatssteun niet meer hoeft te melden bij de EC. De gemeente is echter wel gehouden om bij verkoop een voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde te laten vaststellen¹. Het verschil tussen de marktwaarde en de verkoopprijs is de toegestane staatssteun. Aan de andere kant is de woningcorporatie verplicht bij te houden hoeveel staatssteun (als verschil tussen marktwaarde en verkoopwaarde) er is ontvangen. Jaarlijks zal immers bepaald moeten worden of er sprake is van «overcompensatie». Wanneer de woningcorporatie te veel compensatie heeft ontvangen voor de uitvoering van de taken voor de dienst van algemeen economisch belang moet de overcompensatie immers worden terugbetaald. Gemeenten voeren in het al dan niet hanteren van lagere grondkosten voor sociale huurwoningen overigens een eigenstandig beleid.

WSW borging bij woonzorgcomplexen

Tenslotte wil ik nog een onduidelijkheid wegnemen die blijkbaar gerezen is naar aanleiding van verzending van de ministeriële regeling – als bijlage – bij de antwoorden op vragen van uw Commissie. In de beantwoording van de vragen is in antwoord op vraag 9 aangegeven dat verpleeg – en verzorgingshuizen, psychiatrische opvang en vastgoed voor gehandicaptenzorg kunnen worden gebouwd met staatssteun. De regeling zoals toegezonden riep blijkbaar de vraag op of bij woonzorgcomplexen ook de huurgrens van maximaal € 648,- bepalend is voor de vraag of borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw volgens de regeling is toegestaan.

Dat is niet het geval voor zover het onzelfstandige wooneenheden betreft zonder een zelfstandig huurcontract die worden toegewezen via de AWBZ. Waar het gaat om eenheden met een zelfstandig huurcontract (bijvoorbeeld aanleunwoningen) is de huurgrens van € 648,- wel bepalend voor de vraag of WSW borging mogelijk is. Voor woningen met een huur boven deze grens is borging strijdig met de regeling. Ik zal dit punt in de definitieve regeling verduidelijken.

Het memo van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

In het memo voert het WSW zes punten aan waarom de regeling niet per 1 oktober aanstaande ingevoerd zou moeten worden.

In de eerste plaats wordt aangegeven dat corporaties activiteiten die niet tot de dienst van algemeen economisch belang (daeb) behoren moeilijker kunnen financieren vanwege de economische situatie enerzijds en vanwege onzekerheid ten aanzien van de vraag welk deel van het vermogen ingezet kan worden voor niet daeb-activiteiten anderzijds. Zoals ik in het begin van deze brief heb aangegeven zal ik niet overgaan tot (verder) uitstel van uitvoering van het bindende EC besluit. De huidige economische situatie doet daaraan niets af. Ook het punt van onzekerheid deel ik niet. Zoals ook eerder in deze brief is aangegeven ben ik over de verdere uitwerking van het EC besluit waar het gaat om de administratieve scheiding nog in gesprek met partijen waaronder het WSW. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de per 1 oktober in te voeren ministeriële regeling. Er gelden op dit moment dan ook geen regels voor financiering van de niet-daeb activiteiten. Wel geldt dat WSW- borging

¹ Zoals beschreven in de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen van openbare instanties, Pb.EG1997, C209/3.

daarvan strijdig is met de regeling. Dat is niet anders dan in de huidige situatie waarbij er ook niet borgbare activiteiten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld de bouw van koopwoningen of projecten met een investering boven de WSW-grens).

De suggestie dat corporaties in liquiditeitsproblemen komen als gevolg van de ministeriële regeling is niet terecht. Lopende WSW-borging (in het verleden afgegeven) wordt door de ministeriële regeling niet geraakt. Voor nieuwe gevallen zijn de regels duidelijk. Krijgt de corporatie (externe) financiering niet rond dan zal zij af moeten zien van de investering. Ik verwacht daarvan geen wezenlijk effect op de taakuitoefening door corporaties.

In de tweede plaats wordt aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat of eerder door het WSW geborgde leningen ook daadwerkelijk kunnen worden geherfinancierd.

In de regeling zoals aan uw Kamer gezonden is het volgende opgenomen: *«De voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling tot stand gekomen leningscontracten met WSW-borging kunnen op basis van de tot dat tijdstip van toepassing zijnde borgstellingregels van het WSW ongewijzigd doorlopen, ook indien zij betrekking hebben op werkzaamheden of onroerende zaken anders dan die genoemd in artikel 2 (.....)»*

Het Rijk wil geen inbreuk maken op deze privaatrechtelijk tot stand gekomen contracten tussen de toegelaten instelling en de leningverstrekkers of het WSW en de leningverstrekkers. Dat betekent dat het Rijk geen wettelijke belemmeringen zal opwerpen t.a.v. het nakomen van voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling bestaande contractuele verplichtingen tussen de toegelaten instelling en de leningverstrekkers of het WSW en die leningverstrekkers. Indien in de voor dat tijdstip afgesloten leningcontracten renteherzieningsafspraken of specifieke herfinancieringsafspraken zijn opgenomen, kunnen deze gewoon nagekomen worden».

Bij de administratieve scheiding in een daeb-deel en een niet daeb-deel zullen afspraken nodig zijn hoe omgegaan moet worden met de WSW-borging van activiteiten die in het niet-daeb deel terecht zouden komen. In de regeling is ook aangegeven dat het Rijk daarover met het WSW en de VNG (en met Aedes) nadere afspraken zal maken. Dit kan uiteraard leiden tot aanpassing van de huidige achtervangovereenkomst tussen Rijk en WSW. Dit maakt nu echter geen onderdeel uit van deze regeling maar zal onderdeel uitmaken van de administratieve scheiding waarover ik ook nog met het WSW in gesprek ben.

Ten derde voert het WSW aan dat invoering van de regeling op 1 oktober administratief niet haalbaar zou zijn en ook leidt tot administratieve lasten. In mijn antwoorden op eerdergenoemde kamervragen (antwoord op vraag 2) heb ik aangegeven dat het EC besluit zonder meer leidt tot een stijging van de regeldruk en administratieve lasten. De administratieve lasten worden niet lager bij een ander tijdstip van inwerkingtreding. De ministeriële regeling had als uitwerking van het EC besluit feitelijk al op 1 januari 2010 in werking moeten treden. Dat is het WSW en de corporatiebranche ook bekend en daarbij is WWI al lange tijd met het WSW en Aedes in gesprek over de (concept) regeling.

In de vierde plaats maakt het WSW zich zorgen of corporaties al per 1 oktober 2010 kunnen voldoen aan de toewijzingsnorm in verband met het aanpassen van procedures en lokale verordeningen. Daarnaast geeft het WSW aan dat onduidelijk is hoe woningen «gedereguleerd» kunnen worden zodat deze niet mee kunnen tellen voor de toewijzingsnorm. De termijn tot 1 oktober biedt voldoende ruimte om afspraken met gemeenten waar nodig aan te passen. Ik mag veronderstellen dat

corporaties en gemeenten al sinds 15 december 2009 weten dat deze eis er aan zit te komen. Verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn daar ook over in overleg.

Van onduidelijkheid over het «niet meetellen» van woningen voor de toewijzingsnorm is bovendien geen sprake. Alle woningen met een huur onder de € 648,- tellen mee, met uitzondering van onzelfstandige wooneenheden zonder een zelfstandig huurcontract die worden toegevoegd via de AWBZ (zie eerder in deze brief).

Voor het vijfde punt (de zorgwoningen) van het WSW verwijs ik naar de paragraaf over WSW-borging bij woon-zorgcomplexen eerder in deze brief.

Tenslotte pleit het WSW voor een hardheidsclausule voor specifieke gevallen bijvoorbeeld in krimpgebieden of gebieden waar de Rotterdamwet geldt. Het besluit van de EC laat daar geen ruimte toe. Voor het overige verwijs ik naar de paragraaf over de mogelijkheid om regionaal te differentiëren en de antwoorden op Kamervragen waar daar naar verwezen wordt.

Ik neem aan u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop