

Vergaderjaar 2009–2010

29 453

Woningcorporaties

Nr. 143

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2009

1. Inleiding

Tijdens een debat op 8 oktober jl. (Kamerstuk 30 995, nr. 76) heb ik uw Kamer geïnformeerd over een mondeling onderhandelingsakkoord met de EC-commissaris voor mededinging. Ik heb in dat debat aangegeven ter nadere uitwerking van dat akkoord de laatste puntjes op de i te zetten, waarbij het vooral ging om de mogelijkheden tot regionale differentiatie van toewijzingspercentages.

Met deze brief informeer ik u over de definitieve resultaten van deze afrondende stappen die hebben geleid tot een goedkeurende beschikking van de Europese Commissie (EC). Ik stel vast dat sprake is van een akkoord waarmee de Nederlandse volkshuisvesting haar eigen grote kwaliteiten blijft behouden, onder gelijktijdige verbetering van het gelijke speelveld met andere partijen op de woningmarkt. De cruciale rol van woningcorporaties in het realiseren van woonruimte voor diegenen die het moeilijk hebben op de woningmarkt, hun bijdrage aan de leefbaarheid en aan de realisatie van maatschappelijk vastgoed in dorpen en wijken kan met het bereikte resultaat worden gecontinueerd. De staatssteunregels zullen bovendien meer accent op de maatschappelijke taken van de woningcorporaties leggen. Ook de bijdrage aan de financiering van de wijkenaanpak via de bijzondere projectsteun van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) is nu zeker gesteld.

Het resultaat stemt mij zeer tevreden, ook omdat aan deze al jarenlang slepende discussie nu een eind is gemaakt. Ik zal de uitkomsten zo snel mogelijk in regelgeving vastleggen.

Ik ga hierna nader in op de concrete inhoud van het resultaat.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om kort in te gaan op de vraag naar de definitie van scheefheid die in uw Kamer is gesteld tijdens het AO van 3 november over het Sectorbeeld voornemens woningcorporaties.

2. De uitkomst van de onderhandelingen

De onderhandelingen met de EC over de staatssteun aan woningcorporaties lopen al sinds 2002 toen toenmalig staatssecretaris Remkes de staatssteun voor woningcorporaties heeft gemeld bij de EC. Daarna is de afspraak gemaakt dat Nederland in goed onderling overleg met de EC de regels waarmee taken aan corporaties worden opdragen in overeenstemming zou brengen met de Europese regels voor staatssteun, met name voor het formuleren van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

Ik wijs er daarbij (nogmaals) op dat de EC van meet af aan geen standpunt heeft ingenomen over de Nederlandse volkshuisvesting. Haar aandacht ging en gaat alleen uit naar de activiteiten van woningcorporaties die, met staatssteun, de mededinging kunnen verstoren. Ook ben ik van mening dat de EC, hoewel zij scherp heeft onderhandeld, zich altijd constructief heeft opgesteld. Net als Nederland was ook de EC vanaf het begin op zoek naar een oplossing voor dit vraagstuk dat recht zou doen aan de verschillende belangen.

Het belangrijkste vraagstuk was de zogeheten bestaande steun, bestaande uit de overheidsachtervang (rijk, gemeenten) bij de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), en de (reguliere) project- en saneringssteun van het CFV. Deze instrumenten vormen de kern van de ondersteuning door de overheid van de woningcorporaties en zijn daarmee uitermate essentieel voor een goed functionerende volkshuisvesting. Daarom is de inzet van Nederland vanaf het begin van de besprekingen met Brussel gericht geweest op behoud van deze instrumenten door ze te laten passen in een akkoord met de EC.

Ik stel vast dat Nederland door stevig maar constructief en consequent vast te houden aan deze grote belangen in de loop der jaren wezenlijke stappen vooruit heeft kunnen zetten in de onderhandelingen met de EC. In een ambtelijke brief in de zomer van 2005 zette de EC als lijn neer dat de woningcorporaties bezit zouden moeten afstoten als sprake zou zijn van een structurele overcapaciteit ten opzichte van een (nader vast te stellen) doelgroep. Bij mijn ministerie en in uw Kamer heeft dit standpunt destijds de nodige beroering gewekt. Deze inzet van de EC is na hierop volgende besprekingen van tafel gegaan.

De EC wilde dat Nederland een subjectieve begrenzing aangaf voor de inzet van staatssteun. Er kon, met andere woorden, niet worden volstaan met stichtingskostengrenzen e.d., maar er moet een doelgroep in inkomensstermen worden afgebakend. Over deze inkomensbegrenzing is lang onderhandeld, waarbij uw Kamer via de motie Van Bochove c.s. (Kamerstukken II, 2008–2009, 29 453, nr. 125) mij in juli heeft opgeroepen een bredere doelgroep te bepalen dan in mijn voorstel van 12 juni jl. (brief over het woningcorporatiestelsel, Kamerstukken II, 2008–2009, 29 453, nr. 118) was opgenomen. Ik heb aan die motie gehoor gegeven en ben met de EC tot een ruimere doelgroep gekomen, zij het gekoppeld aan een hoger toewijzingspercentage (zie hierna).

In de onderhandelingen is door Nederland steeds aangegeven dat de regels voor de staatssteun zich zouden moeten richten op het moment van toewijzing van een huurwoning. Het kan corporaties immers niet kwalijk worden genomen dat hun bewoners, na het moment van toewijzing, een positieve inkomensontwikkeling doormaken. Dat huurders van corporaties zich in de loop der tijd qua inkomen kunnen verbeteren onderstreept juist de belangrijke rol van corporatiewoningen in de (startende) wooncarrières van huurders. Die rol zou door staatssteunmaatregelen die zich ook richten op de bezetting van de woningvoorraad kunnen worden

ontmoedigd. Ook deze inzet van de EC op de bezetting van de woningvoorraad is na lang onderhandelen van tafel gegaan. Nederland moet wel (staatssteun)regels stellen aan de toewijzing van huurwoningen. Tenminste 90% van de huurwoningen met een huur beneden de maximale huurtoeslaggrens (thans circa € 648) moet worden toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen tot € 33 000. Dat betreft circa 43% van de Nederlandse huishoudens. Ook beginnende politiemensen, onderwijzers en verpleegkundigen vallen binnen die inkomensgrenzen.

Omdat jaarlijks gemiddeld genomen maar zo'n 5 tot 10% van de huurwoningen van huurder wisselt, en corporaties gemiddeld genomen nu reeds circa 90% van hun huurwoningen toewijzen aan huishoudens tot genoemde inkomensgrens, verwacht ik dat corporaties hiermee in de praktijk goed uit de voeten kunnen. Niettemin kan ik voor specifieke regio's, waar de vraag-aanbodverhoudingen het lastig maken aan deze eis te voldoen, tijdelijk andere percentages vaststellen. In paragraaf 3 zijn de toewijzingsregels in verband met de staatssteun preciezer beschreven.

Verder heeft de EC lang vastgehouden aan de lijn dat maatschappelijk vastgoed niet past binnen een te formuleren Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) met betrekking tot de volkshuisvesting. De EC zag maatschappelijk vastgoed als een marktactiviteit. Door Nederland is, gesteund door voorbeelden, de EC er ten langen leste van overtuigd dat maatschappelijk vastgoed in wijken en dorpen zich in de regel niet in de belangstelling mag verheugen van commerciële marktpartijen. Ook is onderbouwd hoe belangrijk maatschappelijk vastgoed is voor het leefbaar houden van dorpen en wijken. Ook deze inzet heeft uiteindelijk bij de EC tot het inzicht geleid dat maatschappelijk vastgoed, zij het ingekaderd, blijvend met staatssteun mag worden gerealiseerd en verhuurd. Ook dit zie ik als een belangrijk succes van de Nederlandse inzet. Ik wijs u op de bijlage bij deze brief waarin de uitgebreide lijst met categorieën maatschappelijk vastgoed is opgenomen die met Brussel is overeengekomen.

Ook op het punt van de bijzondere projectsteun voor de 40 wijken is door Nederland aangetoond dat deze vorm van staatssteun nodig is om corporaties te ondersteunen bij hun inspanningen in achterstandswijken en dat in deze wijken geen investeringscondities bestaan die deze wijken aantrekkelijk maken voor commerciële marktpartijen. De bijzondere projectsteun is door Nederland aangemeld bij de EC ter goedkeuring, omdat het hier een nieuwe vorm van staatssteun betreft. In afwachting van deze goedkeuring zijn de uitkeringen en de heffing over het jaar 2009 door het CFV opgeschort. Met de nu bereikte goedkeuring van de EC is ook op dit punt duidelijkheid ontstaan.

Met deze afronding van een langjarig onderhandelingstraject zijn ook de risico's van tafel die verbonden zijn aan het ontbreken van overeenstemming over de bestaande steun en instemming met de nieuwe steun. Wat betreft de bestaande steun had de EC een formele onderzoeksprocedure kunnen starten tegen Nederland. Vanaf dat moment krijgt bestaande steun die in strijd met de beschikking wordt uitgekeerd, een onrechtmatig karakter. Dat betekent dat Nederland gedurende die procedure geen garantie op de WSW-borging van de woningcorporaties kan geven. Evenmin mag er project- of saneringssteun door het CFV worden gegeven. De EC kan bovendien op individuele dossiers beschikkingen (met specifieke eisen en voorwaarden) slaan die ongewenste gevolgen hebben voor het systeem als geheel. Het moge duidelijk zijn dat zo'n situatie verlamdend zou werken op het functioneren van woningcorporaties.

Wat betreft de nieuwe steun (de bijzondere projectsteun) geldt dat zonder instemming van de EC deze een onrechtmatig karakter zou krijgen en zou kunnen worden teruggevorderd.

3. Concrete afspraken en invulling

Toewijzing van huurwoningen

Door de inkomensgrens van € 33 000 (belastbaar inkomen) vallen nu ook de beginnende agent, verpleegkundige en onderwijzer binnen de toewijzingsnorm voor een sociale-huurwoning. Daarnaast heeft een corporatie nog «ruimte» om maximaal 10% toe te wijzen aan woningzoekenden met een hoger inkomen. De inkomensgrens van € 33 000 zal gelden vanaf 1 januari 2010 en zal vervolgens jaarlijks worden geïndexeerd met de CAO-loonontwikkeling.

Regionale differentiatie

In het debat op 8 oktober jl. heb ik uw Kamer toegezegd te bezien welke mogelijkheden binnen de regels kunnen worden gecreëerd voor regionale differentiatie van de toewijzingspercentages, gezien de verschillende situaties in de woningmarkten binnen Nederland.

De mogelijkheden voor regionale differentiatie van het 90%-toewijzingscriterium zullen worden vastgesteld bij AMvB.

De regionale differentiatie van de 90%-toewijzingsnorm zal pas bij het van kracht worden van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting op 1 januari 2011, mogelijk worden. Hierdoor kan er, voordat regionale afwijking wordt toegestaan, meer inzicht worden verkregen in de feitelijke toewijzingspercentages. Dat inzicht is er, op regionaal niveau, thans onvoldoende. Er lijkt weinig samenhang te zijn tussen de regionale toewijzingscijfers en bijvoorbeeld de mate van gespannenheid van een woningmarktregio of de mate van krimp of groei in deze regio. Het is dan ook moeilijk om op voorhand een goede grond te vinden voor een systematiek van regionaal gedifferentieerde toewijzingsnormen. Voor het jaar 2010 zal derhalve een interim-regeling zonder regionale differentiëringmogelijkheid van toepassing zijn.

Ook bij regionale differentiatie zal de 90%-toewijzingsnorm macro moeten blijven bestaan. Dat betekent dat een regio met een lagere norm dan 90% moet worden gecompenseerd door een of meer regio's met een hogere norm.

Met de EC is afgesproken dat geen grotere benedenwaartse afwijking zal worden toegestaan dan tot 80–20%.

Toezicht en handhaving

Op de naleving van de 90%-toewijzingsnorm (of de afwijkende regionale norm) zal door het CFV en vanaf 2011 de nieuwe toezichtsautoriteit, toezicht worden gehouden.

Als een woningcorporatie in enig jaart niet voldoet aan de 90%-norm, dan stelt de toezichtsautoriteit dat in het volgende jaar vast op basis van de jaarstukken. Vervolgens krijgt de betreffende woningcorporatie in principe een staatssteunstop opgelegd om nog nieuwe sociale huurwoningen te bouwen of te verwerven met staatssteun. Zonder staatssteun mag zij dat vanzelfsprekend wel. De staatssteunstop wordt opgeheven als de corporatie aantoonbaar weer te kunnen gaan voldoen aan de 90%-norm.

In haar afweging zal de autoriteit onder meer meewegen of de corporatie op korte termijn weer aan de 90%-norm zal kunnen voldoen, en de mate waarin de corporatie zich contractueel heeft vastgelegd op het bouwen of verwerven van sociale huurwoningen.

Terugbetaling van de teveel ontvangen staatssteun (de overcompensatie)

is aan de orde als de corporatie haar toewijzingsnorm (90% of regionaal afwijkend) niet heeft gehaald en de overcompensatie meer is dan 10%. In dat geval zal de autoriteit beslissen dat de corporatie de overcompensatie moet terugstorten bij de autoriteit.

De wijze waarop de overcompensatie wordt bepaald dient nog nader te worden uitgewerkt. Daarbij zal rekening worden gehouden met het feit dat de EC een zekere als normaal te beschouwen winst («redelijke winst») toestaat op activiteiten met staatssteun.

De ontwikkelingen in de toegewezen huurwoningen vanaf 2010

De bezetting van de voorraad sociale-huurwoningen die wordt toegewezen na 1 januari 2010, zal worden gevolgd op basis van het WoON-onderzoek dat eens per 3 jaar wordt uitgevoerd. Voor alle duidelijkheid, het gaat hier dus niet om de huidige bestaande voorraad sociale-huurwoningen maar om de – geleidelijk toenemende – voorraad woningen die is toegewezen na 1 januari 2010. De EC zal hierover worden geïnformeerd. Door inkomensgroei na toewijzing kan het bezettingspercentage van deze woningen door huishoudens uit de doelgroep veranderen. De EC stelt geen eisen aan dit bezettingspercentage maar wil graag dat Nederland de vinger aan de pols houdt.

Bouw van koopwoningen en ander commercieel vastgoed

Reeds nu mogen commerciële projecten, zoals koopwoningen, niet worden gefinancierd onder WSW-borging. Daarbij werd voor de «commerciële plint» aan woongebouwen tot nog toe een uitzondering gemaakt. Deze uitzondering komt te vervallen, omdat commercieel vastgoed in de regel ook door marktpartijen kan worden gerealiseerd.

Maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid

Maatschappelijk vastgoed, limitatief afgebakend (zie lijst in bijlage) en onder de genoemde voorwaarden, mag nog steeds worden gefinancierd met WSW-borging. De lijst is gebaseerd op «jurisprudentie» vanuit WWI en biedt brede mogelijkheden, waaronder de werkzaamheden zoals deze in de Wijkactieplannen zijn beschreven.

Ten aanzien van de aanbestedingsvoorwaarde kan worden opgemerkt dat corporaties de keuze houden tussen openbare en onderhandse aanbesteding. Wel dienen ze bij onderhandse aanbesteding meerdere offertes te vragen. Bij maatschappelijk vastgoed dat normaliter Europees aanbesteed zou moeten worden (als schoolgebouwen, wijkgebouwen en dergelijke waar de Europese aanbestedingsgrens van € 5 miljoen wordt overschreden), zal sprake zijn van een verplichting van Europese aanbesteding conform de Europese richtlijnen.

Ook voor kleinschalige investeringen in de wijk (zoals groenstroken, achterpaden e.d.) en op de wijk gerichte leefbaarheidsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld de inzet van wijkmeesters, investeringen in Johan Cruijffveldjes, of financiële bijdragen aan buurtactiviteiten e.d., blijven de staatssteunmogelijkheden bestaan.

4. De bijzondere projectsteun

De regeling voor bijzondere projectsteun voor de 40 wijken is goedgekeurd.

Hierdoor kunnen de 211 bezwaren die zijn ingediend tegen de projectsteunheffing ook snel worden afgehandeld. Het enige volgens de adviescommissie bezwaarschriften van het CFV valide argument, het ontbreken van goedkeuring van de EC met deze «nieuwe steun», kan immers ongegrond worden verklaard.

Afgesproken is dat de bijzondere projectsteun aan dezelfde eisen moet voldoen als de «bestaande steun». Dit betekent dat de bijzondere projectsteun in de 40 wijken terecht moet komen bij sociale-huurwoningen of maatschappelijk vastgoed of bij regeling genoemde andere activiteiten van woningcorporaties in de 40 wijken die gefinancierd mogen worden met gebruikmaking van staatssteun en dat de toewijzing van vrijkomende sociale-huurwoningen in de 40 wijken per daar actief zijnde corporatie moet voldoen aan de 90%-norm.

Voor de jaren na 2010 wil ik de bijzondere projectsteun opnieuw bezien, zoals ik uw Kamer op verschillende momenten heb toegezegd. Daarbij wil ik in elk geval betrekken dat er ook nog andere opgaven voor de sector zijn, die mogelijk om onderlinge solidariteit binnen de sector vragen, zoals (des-)investeringen in krimpgebieden. Een aanpak die op meer draagvlak kan rekenen binnen de sector dan de huidige bijzondere projectsteun, heeft daarbij mijn voorkeur.

5. Scheefheid en de doelgroepgrens van € 33 000

Tijdens het Algemeen Overleg over het Sectorbeeld Corporaties van 3 november 2009 heeft uw Kamer gevraagd naar mijn definitie van scheefwonen, ook in relatie tot de grens voor toewijzing van corporatiewoningen zoals die nu met de EC is overeengekomen.

In de brief over scheefwonen die op 14 april 2009 aan de Kamer is gestuurd, is aangegeven dat niet alleen huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens de bescherming van de huurprijsregulering en het gematigde huurbeleid van de corporaties verdienen, maar ook de middeninkomens. Dit komt ook tot uiting in de afspraak die met de EC is gemaakt.

Scheefheid is geen absoluut gegeven. Huishoudens moeten allereerst in fysieke zin passend kunnen wonen. Voor een gezin met meerdere kinderen of voor mensen met een beperking ligt dat passendheidsniveau weer anders dan voor bijvoorbeeld een gezonde alleenstaande. Ook kunnen bijvoorbeeld zorgverplichtingen of sociale gebondenheid aan een bepaalde buurt toewijzing van een sociale huurwoning noodzakelijk of wenselijk maken. Een huishouden met een inkomen hoger dan € 33 000 woont om die redenen niet per definitie scheef, wanneer het in de gereguleerde huurwoningvoorraad woont. Daarbij wordt opgemerkt dat het scheefwonen in de goedkoopste woningen, gedefinieerd als huren van een woning met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens van de huurtoeslag (nu ca. € 357) door een huishouden met een inkomen boven de voormalige ziekenfondsgrens (€ 33 000) geen omvangrijk probleem is en tussen 2002 en 2006 in omvang is afgenomen van 6% naar 4%.

6. Het vervolg

In een brief aan de Eurocommissaris heb ik aangekondigd dat ik door middel van een zo mogelijk per 1 januari 2010 in te voeren regeling de toewijzingsregels in verband met de staatsteun zal vastleggen. Het CFV zal de heffingen en uitkeringen over 2009 voorbereiden. Nu er een goedkeurende beschikking van de EC ligt, ga ik er van uit dat de betalingen over 2008 nog voor de Kerst zullen plaatsvinden.

Ik ga er van uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan

Lijst van activiteiten inzake maatschappelijk vastgoed waarvoor staatssteun kan worden toegestaan

A. het doen bouwen en het verwerven van, het treffen van voorzieningen aan en het verhuren van:

- buurthuizen
- gemeenschapscentra
- jongerencentra (zonder horecavoorziening)
- basisscholen, vmbo-mbo scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs
- brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor- tussen en naschoolse opvang, buurtsporthal, en -complex (zogenoemde multifunctionele accommodaties)
- wijksportvoorzieningen
- ruimten voor maatschappelijk werk
- ruimten voor welzijnswerk
- opvangcentra (blijf van mijn lijf-huizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden)
- zorgsteunpunten
- steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen
- centra voor jeugd en gezin
- ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen incl. enige zorginfrastructuur
- hospices
- multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
- dorps- of wijkbibliotheken
- eigen kantoorruimten
- veiligheidshuizen
- centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk;
- kleinschalige culturele activiteiten.

B. het aanleggen van kleinschalige infrastructurele en openbare werken en het treffen van andere voorbereidingen van de activiteiten, genoemd onder A;

C. het medefinancieren en faciliteren van diensten in het kader van de vervulling van een openbare dienstverplichting;

D. de activiteiten die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de activiteiten, genoemd onder A, B en C.