

Vergaderjaar 1996–1997

24 514

Wijziging van de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting (aanvullende bijdrage)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 14 november 1996

Alvorens tot de beantwoording van de gestelde vragen over te gaan wil ik nog eens in het kort ingaan op de strekking van dit wetsvoorstel.

De Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting beperkt het geval dat woningen in economische eigendom meetellen voor de berekening van de aanvullende bijdrage tot zodanige woningen op verontreinigde grond.

Bij de uitwerking van het bruteringsakkoord in wetgeving begin 1994 is de problematiek als gevolg van het onderscheid tussen economische en juridische eigendom voor het eerst aan de orde geweest. Aan de sector is toen toegezegd dat aan deze problematiek zou worden tegemoet gekomen onder de voorwaarde dat een en ander juridisch sluitend geregeld zou kunnen worden.

Daarbij is alleen het duidelijke criterium «bodemverontreiniging» als voorwaarde om voor een aanvullende bijdrage in aanmerking te kunnen komen, overgebleven als juridisch sluitend criterium.

Ik hecht er aan hierbij in herinnering te brengen dat ik bij de behandeling van de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting in de Tweede Kamer en in mijn brief van 20 november 1995 (kamerstukken II 1995–96, 23 817, nr 50) heb aangegeven dat ik het verstrekken van aanvullende bijdragen voor woningen van toegelaten instellingen in economische eigendom zou beperken tot gevallen waarin er een duidelijke reden was om de juridische overdracht van woningen uit te stellen en tevens de controleerbaarheid was gewaarborgd. Dit betreft naar mijn mening uitsluitend woningen staande op verontreinigde grond. Door de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting in de huidige vorm te aanvaarden hebben de Staten-Generaal mijn mening geaccepteerd. Deze opvatting ben ik nog steeds toegedaan en het is dan ook geenszins mijn bedoeling met het onderhavige wetsvoorstel de principiële discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van toekenning van een aanvullende bijdrage voor woningen in economische eigendom te heropenen.

In het onderhavige wetsvoorstel zoals dit nu luidt gaat het allereerst – en aanvankelijk zelfs uitsluitend – om het herstellen van een technische onvolkomenheid in de wet, teneinde te voorkomen dat niet bedoelde te

hoge aanvullende bijdragen zouden moeten worden verstrekt. Hiervan zou sprake zijn indien de woningen in juridische eigendom en de woningen in economische eigendom staande op verontreinigde grond niet zouden worden afgezet tegenover alle woningen in juridische en economische eigendom van de betreffende toegelaten instelling.

Ik constateer met genoegen dat deze wetstechnische reparatie niet omstreden is.

De toevoeging aan het wetsvoorstel van de regeling inzake de extra aanvullende bijdrage doet aan het weergegeven beginsel niet af. Deze extra aanvullende bijdrage zal immers slechts in beperkte mate worden verstrekt. De regeling bedoelt alleen een verzachting aan te brengen in overzienbare gevallen, waarin het verschil tussen een wettelijke regeling zonder een algemene regeling voor economische eigendom en een wettelijke regeling waarin economische eigendom volledig zou meetellen erg groot is. De bij nota van wijziging toegevoegde voorziening beoogt niet tot een principiële uitbreiding te komen van de categorie woningen in economische eigendom die voor een aanvullende bijdrage in aanmerking zouden komen.

De nu voorliggende regeling is ook alleen van toepassing op vertraagde overdrachten tussen gemeenten en toegelaten instellingen. Bij uitbreiding van de regeling tot vertraagde overdrachten tussen corporaties onderling zou de reikwijdte van de regeling en zouden de financiële effecten daarvan niet meer zijn te overzien. In het bijzonder zou het gevaar dreigen van dubbele of te hoge subsidiëring.

Met de in de voorgestelde regeling opgenomen drempelwaarde wordt in hoofdlijnen gevolg gegeven aan een in het verslag van 22 januari 1996 (stuk nr. 5) gedaan voorstel. Ook geeft de drempelwaarde aan dat het hier een speciale regeling betreft voor de gevallen waarin de grootste effecten optreden van het niet-bezitten van juridische eigendom en niet een algemene bepaling betrekking hebbend op woningen in economische eigendom. Tevens heeft de drempelwaarde betekenis om eventuele niet te voorziene gevolgen te vermijden (beheersing open einde).

Hierbij moet de 3.8% gemiddelde huurstijging niet opgevat worden als een nieuw trendmatig huurstijgingspercentage voor de komende 15 jaar. Deze 3.8% is niet meer dan een rekenkundig gemiddelde op basis van een macro-benadering, waaraan geen normatieve betekenis op corporatieniveau mag worden toegekend. Op basis van de wet kan de ene corporatie voldoende hebben aan 3 procent huurverhogingen, terwijl een andere bij voorbeeld 4 procent in rekening zou moeten brengen vanuit de rekenkundige uitgangspunten van de bruteringsindex.

Binnen de kaders van de in 1993 geïntroduceerde huursombenadering zijn instellingen vrij in de aanzegging van huurverhogingen. Gebruik makend van die vrijheid kan men een gedifferentieerd huurbeleid voeren.

Door middel van de voorgestelde extra aanvullende bijdrage wordt voor de zwaarste financiële problemen, voor zover voortvloeiend uit de problematiek van de economische eigendom, een verzachting aangereikt, en indien er vanuit de financiële positie van de corporatie nog een financieel knelpunt zou overblijven, kan dit mogelijk ook via andere maatregelen van de corporatie opgelost worden, en behoeft dit niet altijd te leiden tot extra huurverhogingen.

In dit verband beschouw ik de tekst van een door enige woningbouwcorporaties in een landelijk dagblad geplaatste advertentie, waarbij gesteld werd dat 75 000 bewoners van woningen reeds begroot subsidiegeld zouden moeten opbrengen, als onjuist.

Allereerst is er geen geld begroot en is er dus ook geen voordeel voor het rijk.

Ten tweede kan elke corporatie beleid voeren op bedrijfsniveau en dat biedt meer mogelijkheden dan louter huurverhoging.

Overigens acht ik de tekst in de advertentie dat het flankerend beleid onjuist zou zijn berekend eveneens ondeugdelijk. De berekeningen zijn correct uitgevoerd op grond van de vigerende wettekst en in overeenstemming met de uitvoeringsbrochures die alle corporaties hebben ontvangen.

Ik ga thans over tot het beantwoorden van de gestelde vragen, voor zover mijn inleidend betoog daarop niet reeds volledig ingaat.

De leden van de PvdA-fractie merkten in de eerste plaats op met zorg kennis te hebben genomen van de gevolgen van het rechte trekken van een onvolkomenheid in de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting.

Ik wil hier ter voorkoming van misverstanden graag voorop stellen dat voor zover deze leden doelen op het oorspronkelijke wetsvoorstel ik van mening ben dat het herstel van een technische onvolkomenheid waar het bestaan niet van ontkennd wordt, geen zorgelijke gevolgen kan hebben. De bij nota van wijziging gedane aanvulling op deze technische wijziging kan evenmin zorgelijke gevolgen hebben, aangezien het hier gaat om een uitbreiding van het bestaande flankerend beleid.

Deze leden vroegen om nadere uitleg waarom niet alle door de corporaties aangegeven oorzaken voor het ontbreken van tijdig juridisch eigendom, en met name het ontbreken van tijdig juridisch eigendom samenhangend met herverkaveling tussen corporaties, worden geaccepteerd.

In mijn inleiding ben ik reeds ingegaan op de vraag waarom niet alle oorzaken van het ontbreken van tijdige juridische eigendom kunnen worden aanvaard en al helemaal niet wanneer het gaat om herverkaveling tussen corporaties.

Ook over de drempelwaarde, over de achtergronden waarvan de leden van de PvdA-fractie uitleg vroegen, moge ik verwijzen naar mijn inleiding.

Op de vraag van deze leden welke geldbedragen met deze wetswijziging zijn gemoeid, merk ik op dat, zoals ook in de ontwerp-begroting voor 1997 staat (kamerstukken II, 1996-97, 25 000 XI, nrs 1 en 2) met het betreffende wetsvoorstel uitsluitend de verwachte extra uitgaven ad f 40 miljoen zijn gemoeid. Uitbreiding van de regeling tot alle woningen in economische eigendom of verlaging van de drempelwaarde zou leiden tot nog eens extra uitgaven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering de noodzaak beoordeelt voor de corporaties om het misgelopen bedrag aan flankerend beleid te compenseren door eventuele extra huurverhogingen tot 2010 van 0.2 procent.

Naar aanleiding hiervan zij in de eerste plaats opgemerkt dat de opgenomen drempelwaarde nog niet betekent dat toch een extra huurverhoging voor de huurders plaatsvindt.

Het huurbeleid van een woningcorporatie komt tot stand in een afweging met het totale beleid van een woningcorporatie, dat betrekking kan hebben op gewenste niveaus van financiële reserves, gewenste (on)rendabele investeringen, gewenste c.q. noodzakelijke verkopen van woningen e.d.

Daarnaast speelt ook de financiële (reserve)positie van de corporatie een rol. Via de balansverkortingsoperatie is nooit beoogd dit probleem

van verschillende uitgangsposities van corporaties op te lossen. In de jaarstukken van de in het geding zijnde corporaties komt het voornemen tot uiting rond het jaar 2000 een huurstijging van 3 procent te realiseren. Met uitzondering van één corporatie lijken deze corporaties een vermogenspositie te hebben die dat beleid mogelijk maakt.

Hierbij zij ook verwezen naar de inleiding van deze nota.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie waardering hebben voor het aanreiken van een oplossing voor de problemen van een aantal woningcorporaties ten aanzien van het flankerend beleid.

Deze leden vroegen, gezien de aard van de oplossing en de daarin opgenomen drempelwaarde, wel naar de relatie tussen de voorgestane oplossing en het streven van de regering om de huurstijging te beperken.

Het streven om de huurverhogingen in de toekomst verder te kunnen beperken moet gezien worden als beleid dat past binnen de marges van hetgeen afgesproken is bij de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting. Het is dan ook niet de bedoeling om bij alle corporaties, die zich momenteel een verdere mitigering van de huurverhogingen vanuit hun financiële positie niet kunnen permitteren, aan te dringen op lagere huurverhogingen. Wel is het regeringsbeleid om, daar waar mogelijk vanuit de financiële positie van de corporatie en rekening houdend met de realisatie van de afgelopen jaren, een ruimhartig ontheffingsbeleid te voeren van de minimale huursomstijging van 3.5% (kamerstukken II, 1995-96, 24 874, nrs 1-3).

Opgemerkt wordt trouwens dat ik de oplossing van het probleem niet ten principale zie door middel van extra huurverhogingen.

Ik verwijs hiervoor ook naar hetgeen ik hierboven reeds over het karakter van de regeling van de extra aanvullende bijdrage heb opgemerkt.

De leden van de CDA-fractie spraken er de voorkeur voor uit om de oplossing meer te zoeken in een afbakening op juridische gronden, een mening die mede gebaseerd is op recente brieven van de landelijke centrales van woningcorporaties.

Met de voorkeur die de leden van de CDA-fractie hier uitspraken stem ik volledig in. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt juist een duidelijk juridische afbakening te geven van het recht op een aanvullende of een extra aanvullende bijdrage.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering afwijkt van de eerder door de Kamer gesteunde consistente lijn.

Van de consistente lijn dat woningen in economische eigendom behalve ingeval van bodemverontreiniging niet voor een aanvullende bijdrage in aanmerking komen wordt niet afgeweken. Alleen is, rekening houdend met de door verschillende Kamerfracties geuite wensen (zie daarvoor het verslag van het algemeen overleg van 18 januari 1996, 23 817/24 508, nr 55, en het verslag van 22 januari 1996, 24 514, nr 5) om aan de woningcorporaties tegemoet te komen, een extra aanvullende bijdrage ingevoerd voor corporaties om mogelijke problemen in belangrijke mate op te lossen. Overigens, zelfs als men de oplossing voor het restant geheel zou willen zoeken in een extra huurverhoging leidt dit tot een extra huurverhoging van maximaal 0,2 procentpunt per jaar.

Aan de wens van de leden van de VVD-fractie om toezending van het bruteringsakkoord dat aan de Wet balansverkorting geldelijke steun

volkshuisvesting ten grondslag lag, is in feite reeds voldaan door toezending bij mijn brief van 18 november 1993 (kamerstukken II, 1993–1994, 23 400 XI, nr. 29).

In verband met dit verzoek alsmede op een verzoek om toezending in verband met de behandeling van de begroting voor 1997 van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heb ik voorts bij brief van 23 oktober 1996, nr. DBD/96501139 wederom een exemplaar toegezonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom nu gekozen is voor een subjectieve compensatie op basis van de benodigde huurverhoging.

Ik ben, maar ik aanneem met de leden van de VVD-fractie, van mening dat een subjectieve compensatie niet op zijn plaats zou zijn. Daarom is juist gekozen voor de objectief vast te stellen laatst bekende huursommen van de desbetreffende corporaties (de jaarverslagen over 1995 komen momenteel binnen). Hiermede wordt een goede aansluiting gevonden bij de in het verslag van 22 januari 1996 (stuk nr 5) geuite wensen van verschillende Kamerfracties.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het juist is dat de regering de indruk zou hebben dat de VVD-fractie compensatie nodig zou achten.

Ik ben van mening dat diverse Kamerfracties de wens hebben geuit om de regering iets te laten doen aan de gevallen waarin de grootste effecten optraden door het niet bezitten van de juridische eigendom, hetgeen met de toevoeging aan het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt beoogd. Het met betrekking tot dit wetsvoorstel uitgebrachte verslag (stuk nr 5) heeft bij mij echter niet de mening doen post vatten dat de leden van de VVD-fractie compensatie nodig zouden achten.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de lobbykosten van de desbetreffende corporaties merk ik op dat de regering uitdrukkelijk heeft gekozen voor verzelfstandiging van de sociale-huursector. Daarvan uitgaande hebben de corporaties de vrijheid om te lobbyen. Daarvoor staan verschillende reguliere overlegvormen ter beschikking. Nog afgezien van de inhoud – die onjuist en derhalve misleidend is – ben ik van mening dat de gekozen weg, een paginagrote en kostbare advertentie, niet de juiste is.

Naar aanleiding van de voorkeur van de leden van de VVD-fractie om de plenaire behandeling van deze wetswijziging te combineren met het onder nr. 24 874 ingediende wetsvoorstel merk ik op dat ik daarvan kennis heb genomen en dat ik daar geen bezwaar tegen heb.

De leden van de D66-fractie vroegen naar het moment waarop gekozen is voor een nadere inperking van de aanvullende bijdrage voor het DKP-bezit als dit in economische eigendom van de corporatie is en of de desbetreffende corporaties hiervan op de hoogte konden zijn.

Bij de onderhandelingen over het bruteringsakkoord zelf is de problematiek van de economische eigendom niet aan de orde geweest. Bij de uitwerking van het akkoord is het onderscheid tussen economische en juridische eigendom voor het eerst aan de orde geweest. In mijn inleiding ben ik daarop reeds ingegaan.

De corporaties waren hiervan op de hoogte.

In de brochures in het kader van de uitvoering van de bruteringsakkoord zijn de corporaties vervolgens vroegtijdig geïnformeerd over het uitgangspunt van het juridisch eigendom en over het feit dat bij verkeerde opgaven dit bij de definitieve vaststelling zou leiden tot terugvorderingen.

Deze leden vroegen voorts of het ministerie, op basis van tengevolge van onduidelijkheid niet juiste opgaven van corporaties, uitbetalingen heeft verricht, waardoor een teruggaveverplichting is ontstaan.

Feit is dat de opgaven van de gemeenten en corporaties in het kader van de bevoorschotting in een aantal gevallen, ondanks expliciete vermelding in de voorlichtingsbrochures, zijn uitgegaan van de economische eigendom. Aangezien in de voorgestane bevoorschottingsprocedure in 1995 hieromtrent geen expliciete toetsing door het ministerie is voorzien, heeft een aantal corporaties een te hoog voorschot ontvangen, hetgeen bij de definitieve afwikkeling in de periode 1996 tot en met 1998 zal worden gecorrigeerd.

Deze ontvangsten, voor zover bekend, zijn reeds in de meerjarenraming bij de begroting 1997 verwerkt.

Naar de mening van de leden van deze fractie is er sprake van medeverantwoordelijkheid van de gemeenten door de relatief trage afhandeling van de eigendomsoverdracht. Zij vragen of is overwogen om de gemeenten een bijdrage te laten leveren om het probleem tot een aanvaardbare oplossing te brengen.

Waar er sprake van trage afhandeling van de eigendomsoverdracht door de gemeente mocht zijn, hangt het van de inhoud van de tussen de gemeente en de corporatie gesloten overeenkomst af of deze traagheid relevant is voor het ontstaan van medeverantwoordelijkheid. Het rijk staat daar geheel buiten.

De leden van de D66-fractie vroegen of voor de resterende f 60 miljoen een oplossing te vinden is door een relatie te leggen met de uitbetalings- en afrekeningssystematiek. Ook vroegen zij of een naar achteren schuiven van de daadwerkelijke uitbetaling tot een oplossing zou kunnen leiden.

Hierover merk ik op dat ook het uitsmeren van f 60 miljoen over de jaren van de definitieve afwikkeling tot extra uitgaven leidt.

Deze leden zijn tenslotte benieuwd wat de effecten voor de corporaties zouden zijn als de door hen nodig geachte f 60 miljoen niet beschikbaar komt.

Het niet beschikbaar komen van dit bedrag zal voor corporaties geen belangrijke financiële gevolgen hebben. In een voorlopig onderzoek is gebleken dat slechts één corporatie een zwakke financiële structuur heeft. Het onderzoek heeft voorts uitgewezen dat deze zwakke positie ook los van de onderhavige problematiek al aanwezig is. Met het thans voorliggende voorstel wordt de financiële positie van de corporaties alleen maar versterkt.

De leden van de GroenLinksfractie vroegen waarom de economische eigendom niet in plaats van de juridische eigendom als grondslag wordt erkend voor het flankerend beleid.

De reden hiervoor is dat het bestaan van juridische eigendom duidelijk is vast te stellen in tegenstelling tot economische eigendom waar zich minder duidelijke situaties kunnen voordoen. Dat is ook de reden waarom de onderhavige voorstellen beperkt zijn tot gevallen waarbij gemeenten betrokken zijn bij de overdracht van economische eigendom.

Deze leden vroegen ook waarom er gekort wordt op de aanvullende bijdrage.

Er wordt niet gekort op de aanvullende bijdrage.

Met de ingevolge het onderhavige wetsvoorstel beoogde extra aanvullende bijdrage ontvangen de betreffende corporaties in tegendeel ca. f 40 miljoen meer.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden waarom een drempel voor het ontvangen van de extra aanvullende bijdrage is opgeworpen en waarom slechts een huurverhoging boven 4 procent wordt vergoed moge ik verwijzen naar hetgeen ik eerder in de inleiding van deze nota heb gesteld.

De leden van de GroenLinksfractie vroegen ook of er een overzicht is te geven van de gevolgen van de in hun ogen beperkte tegemoetkoming richting corporaties.

Ook hier moge ik verwijzen naar hetgeen ik eerder in de inleiding van deze nota heb gesteld.

De leden van de SGP-fractie zijn geïnteresseerd naar de visie van de regering op de stellingname van de woningcorporaties dat het wetsvoorstel slechts ten dele tegemoet komt aan de problemen met betrekking tot de economische eigendom.

Ik moge hiervoor verwijzen naar mijn eerdere bij de inleiding gegeven beschouwingen.

Voorts vroegen deze leden in hoeverre er overeenstemming was met de koepels van woningcorporaties over de inhoud van het wetsvoorstel. Een dergelijke overeenstemming kwam deze leden voor als een vereiste, omdat sprake is van een eerder gesloten overeenkomst.

Met de koepels van woningcorporaties is wel overleg gevoerd. Een overeenstemming als hier bedoeld is overigens naar mijn mening geen vereiste. Er is immers geen sprake van dat het wetsvoorstel er toe leidt dat het bruteringsakkoord wordt opengebroken. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is niet meer dan het op een bepaald onderdeel preciseren van de vastlegging in wetgeving van het akkoord. Met de bij nota van wijziging gegeven uitbreiding aan het wetsvoorstel werd tegemoetgekomen aan bij het Verslag gedane suggesties.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of de problematiek van het economisch eigendom middels de nota van wijziging definitief is opgelost, is bevestigend. Naar mijn mening zijn de resterende problemen zeer wel te overzien en door de corporaties zelf op te lossen.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts naar de toereikendheid van de ramingen voor het flankerend beleid.

De raming voor het flankerend beleid ad f 1 898 miljoen in de begroting 1995 blijkt redelijk goed uit te zijn gekomen. Bij de onderhandelingen in 1993 en de begrotingsopstelling 1995 medio 1994 is voor de raming van het flankerend beleid uitgegaan van de jaarverslagen van de betrokken instellingen en de eigendomssituatie zoals eind 1993 bekend bij het ministerie. Opgemerkt wordt dat hieruit géén onderscheid was te destilleren tussen juridische en economische eigendom, maar ook andere eigendomssituaties per 1-1-1993 en 1-1-1995 waren nog niet bekend (bijvoorbeeld ten aanzien van aan toegelaten instellingen overgedragen woningen van gesaneerde niet-toegelaten instellingen en nieuwe toelatingen). Ten opzichte van de wettekst zijn deze onzekerheden toen echter als financieel beperkt ingeschat. Ook de Algemene Rekenkamer is

hierop ingegaan bij haar ten behoeve van de Tweede Kamer uitgevoerde begrotingsonderzoek.

De begrotingsrealisatie 1995 is uiteindelijk licht hoger uitgekomen dan geraamd, enerzijds vanuit de geschetste problematiek rondom de onzekerheid met betrekking tot de eigendom, en anderzijds omdat renteconversies op DKP-complexen tegen hogere rentepercentages plaatsvonden dan indertijd voorzien.

De leden van de GPV-fractie vroegen in te gaan op de kritiek uit de sector op de nota van wijziging. Zij vragen daarbij in het bijzonder naar de argumentatie die ten grondslag ligt aan de voorgestelde drempelwaarde en op de gevolgen van een mogelijk weglaten van de drempelwaarde voor de Staatskas en voor de woningcorporaties.

Voor het antwoord op deze vragen moge ik verwijzen naar mijn eerdere in de inleiding gegeven beschouwingen.

De leden van de GPV-fractie vroegen ook of ik onderschrijf dat «bezit» in het bruteringsakkoord zowel juridische als economische eigendom omvat.

De stelling van deze leden dat «bezit» in het bruteringsakkoord zowel juridische als economische eigendom omvat, onderschrijf ik niet in die zin, dat de wettelijke regeling bij aanwezigheid voor een bepaalde woning van zowel een juridische als een economische eigenaar zou moeten kiezen voor de economische eigenaar.

Bij de vaststelling van de som, bedoeld in artikel 2 van de Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, is van de juridische eigendom uitgegaan. Voor de vaststelling van de aanvullende bijdrage geldt in beginsel hetzelfde, zij het dat daarbij bepaalde categorieën woningen die in juridische eigendom aan gemeenten toebehoren en in economische eigendom aan toegelaten instellingen, bij die toegelaten instellingen worden meegerekend – en dus logischerwijs niet bij de betrokken gemeenten. In zoverre vallen, waar de term «bezit van toegelaten instellingen» in het akkoord is gebezigd, onder dat bezit wettelijk mede woningen in economische eigendom.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel