

Vergaderjaar 2006–2007

**29 453**

## **Woningcorporaties**

**Nr. 55**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2006

#### **1. Inleiding**

Op 31 augustus jl. heb ik met uw Kamer gesproken over mijn brief d.d. 12 december 2005: «Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties.» (kamerstukken II, 2005–06, 29 453, nr. 30). In dat overleg heb ik toegezegd om binnen drie weken te reageren op een aantal naar voren gekomen punten van discussie. Bovendien heb ik toegezegd om uw Kamer vóór 1 november te informeren over een aantal uitwerkingpunten, alsmede over mijn reactie op het advies met betrekking tot het toezicht op woningcorporaties dat is opgesteld door Prof. Dr. A. Schilder. Mede op basis daarvan zal ik mijn visie op de inrichting van dat toezicht geven. Binnenkort doe ik u separaat mijn reactie op het advies van de Commissie Leemhuis toekomen.

De punten waar ik in deze brief op in ga zijn de volgende:

- De toewijzingsnorm van € 33 000 voor geregleerde huurwoningen
- De begrenzing van staatssteun voor huurwoningen
- Het uitbreiden van de activiteiten van de corporatie met staatssteun met herstructurering en sociale koop
- Een boekhoudkundige scheiding naast een juridische scheiding tussen de activiteiten met en zonder staatssteun
- Vrije dochters

Bovendien ga ik in op de volgende punten van nadere uitwerking:

- Het mogelijk maken van één bestuur bij een juridische scheiding
- Het verbinden van een termijn aan mediation
- De formulering van de missie van de corporaties.

#### **2. De toewijzingsnorm van € 33 000**

In mijn brief van 12 december heb ik als doelstelling geformuleerd het primair toewijzen van geregleerde woningen aan de aandachtsgroep. Ik heb ook aangegeven dat ik die doelstelling wil concretiseren en de corpo-

raties daarop wil kunnen afrekenen. Aan de huidige vrijblijvendheid op dit punt wil ik een einde maken. Vanuit uw Kamer is het stellen van een afrekenbare grens voor de toewijzing van de gereguleerde huurwoningen door corporaties ondersteund, maar er bestaan verschillende inzichten over de geëigende hoogte van die grens.

Ik wijs er allereerst op dat het hier slechts gaat om de benoeming van de doelgroep bij toewijzing van gereguleerde huurwoningen en niet om een inkomensgrens ten aanzien van de missie van corporaties. Die missie is veel breder en omvat ook het verhuren van duurdere huurwoningen en het realiseren van nieuwe koopwoningen voor huishoudens met een hoger inkomen dan € 33 000.

Qua definitie van aandachtsgroep heb ik aangehaakt bij het huurbeleid. In het huurbeleid heb ik de omvang van de gereguleerde voorraad gebaseerd op het aantal huishoudens tot circa 33 000 euro, overeenkomend met de ziekenfondsgrens die tot 1 januari 2006 van kracht was. In het huurbeleid overigens is dit criterium niet per gemeente maar per regio of landsdeel gehanteerd. Als het gaat om de mate waarin de gereguleerde woningen aan de aandachtsgroep moeten worden toegewezen heb ik in mijn brief van 12 december het percentage van 90% genoemd. Inkomen is dan namelijk niet het enige criterium voor de aandachtsgroep van de corporatie. Het kan immers ook gaan om bijvoorbeeld ouderen met een zorgbehoefte of vanwege een gewenste inkomenssamenstelling in een wijk.

Binnen de doelstelling dat de gereguleerde huurwoningen primair moeten worden toegewezen aan de aandachtsgroep geldt overigens een bijzondere voorrangpositie voor huishoudens die wat inkomen betreft in aanmerking komen voor huurtoeslag.

Ik ben van oordeel dat een opdracht aan de corporaties noodzakelijk is. Zo wordt vrijblijvendheid voorkomen. Waar ik – gehoord uw Kamer – in mee wil gaan is het mogelijk maken van lokaal maatwerk. Dat wil zeggen dat als onderdeel van een prestatiecontract tussen gemeente en de daar werkende corporatie(s) een van het bedrag van € 33 000 afwijkend criterium voor die gemeente gehanteerd kan worden. Maar als en zolang partijen het daar lokaal niet over eens worden geldt het criterium van € 33 000 voor de toewijzing van het merendeel van de gereguleerde huurwoningen van de corporatie. Ik merk hierbij overigens op dat de verschillen in gemiddelde huurprijzen (bijvoorbeeld per provincie) in Nederland gering zijn.

### **3. De begrenzing van staatssteun voor huurwoningen**

Vanuit uw Kamer is er voor gepleit het aantal huurwoningen van woningcorporaties waaraan staatssteun ten goede mag komen te verruimen. Dat betekent dat een groter aantal huurwoningen van de woningcorporaties voor staatssteun in aanmerking komt dan in mijn voorstellen zoals vervat in de brief van 12 december 2005 («Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties»).

Ook hiervoor geldt dat het slechts gaat om de afbakening van de huurwoningen waaraan staatssteun ten goede mag komen en niet om een inperking van de missie van de corporatie. Al haar woningen staan ten dienste van de missie van de corporatie, niet alleen de gereguleerde huurwoningen.

Ik wil in reactie op de wens van de Kamer het aantal huurwoningen van woningcorporaties dat in aanmerking komt voor staatssteun vergroten

zolang de woningmarkt niet in evenwicht is. In die zin wil ik de parallel met het huurbeleid doortrekken dat ook de woningen in het overgangsgebied (die ook een vorm van regulering kennen) in aanmerking moeten kunnen komen voor staatssteun, met de bekende randvoorwaarde van voldoende woningproductie wat betreft de continuering van het overgangsgebied.

#### **4. Herstructurering en sociale koop**

Door uw Kamer is breed de wens uitgesproken om ook de herstructurering en de sociale koop onder de activiteiten met staatssteun te brengen. In mijn brief van 12 december 2005 heb ik een strak en eenvoudig te regelen onderscheid gemaakt. Namelijk dat aan de realisatie van alle nieuwe koopwoningen geen staatssteun mag toekomen. Voor huurwoningen is bepalend of het gereguleerde huurwoningen zijn of niet. Alleen voor gereguleerde huurwoningen is dan staatssteun toegestaan, zowel voor nieuwbouw, exploitatie, onderhoud als aan die woningen gerelateerde diensten, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van de leefbaarheid. Bovendien is staatssteun dan toegestaan voor het realiseren en exploiteren van maatschappelijk vastgoed.

Ik wil uw Kamer op dit punt enkele stappen tegemoet komen. Ik wil dat doen door te bezien of herstructurering, mits scherp gedefinieerd en afgebakend, kan worden benoemd als activiteit waarvoor staatssteun kan worden toegekend. Het vraagt om een objectieve definitie van herstructurering die eenduidig getoetst kan worden op naleving. Het is immers zaak een «Chinese muur» te creëren tussen de activiteiten met en zonder staatssteun. Ik zal in mijn brief vóór 1 november met een aantal uitwerkingpunten nader ingaan op de vormgeving van deze begrenzing van de herstructurering.

Bij herstructurering zal in de regel sprake zijn van het transformeren van een wijk waarbij doorstromingskansen en groeikansen voor wijkbewoners worden gecreëerd, bijvoorbeeld door de realisatie van (sociale) koopwoningen. Per saldo betekent dit dat de bouw van sociale koopwoningen in dergelijke herstructureringsgebieden, die met dat doel plaatsvindt, dan ook als activiteit met staatssteun kan worden uitgeoefend.

#### **5. Een boekhoudkundige scheiding naast een juridische scheiding**

In mijn brief van 12 december 2005 heb ik een voorkeur uitgesproken voor een juridische scheiding tussen de activiteiten met en zonder staatssteun, boven een administratieve scheiding. Uitdrukkelijk heb ik daarbij de voorwaarde gesteld dat de integrale aansturing van de investeringen van de corporaties gewaarborgd blijft. Expliciet heb ik gesteld dat in ieder geval de investeringsdoelstelling ook effectief moet zijn voor de activiteiten zonder staatssteun. Ik heb aangegeven dit te onderzoeken.

Vanuit uw Kamer is naar voren gebracht dat een boekhoudkundige scheiding ook mogelijk moet zijn. Ik wil de voorwaarden waaronder dat zou kunnen meenemen in het advies dat ik – op verzoek van uw Kamer – vraag aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en de Autoriteit Financiële Markten over de meest geëigende scheiding tussen de activiteiten met en zonder staatssteun bij de corporatie. Daarbij stel ik als randvoorwaarde dat een boekhoudkundige scheiding eveneens een «Chinese muur» qua staatssteun realiseert en een en ander praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar blijft.

## 6. Vrije dochters

Ik constateer bij nogal wat woningcorporaties een neiging om activiteiten te ontwikkelen waarvan zij vinden dat ze daarmee iets betekenen voor de lokale of regionale woningmarkt, maar die niet passen binnen wat in de Woningwet en het BBSH is omschreven als «het belang van de volkshuisvesting». Ik heb oog voor die initiatieven en wil daarvoor ook enige ruimte bieden, maar ik wil anderzijds dat dit niet ten koste gaat van wat wij hebben omschreven als het belang van de volkshuisvesting. Ook wil ik niet telkens in tijd- en geldroerende juridische grensgeschillen geraken. Dus wil ik het kanaliseren.

In mijn brief van 12 december heb ik daarom voorgesteld om onder strikte voorwaarden toe te staan dat corporaties dochterondernemingen creëren die geen begrenzing van hun werkdomein hebben. Die voorwaarden strekken er toe dat er geen rijksbelangen worden geschaad, te weten:

- voorkomen van verlies van het maatschappelijk gebonden vermogen;
- het afgrenzen van de staatssteun;
- de focus van de corporatie op haar missie.

Inhoudelijk zijn de strikte randvoorwaarden:

- Er wordt een maximum gesteld aan de het vermogen dat de corporatie in totaal mag inzetten als aandelenkapitaal/deelneming in de vrije dochter(s). Dat maximum wordt uitgedrukt als een – gering – percentage van bijvoorbeeld het balanstotaal of het vermogen van de moeder, in de orde van grootte van bijvoorbeeld 1% of 2%.
- Ter voorkoming van aansprakelijkheid van de moeder voor schulden van de vrije dochter mogen er geen andere relaties tussen moeder en dochter zijn dan die samenhangen met het aandeelhouderschap.
- Het startkapitaal van de dochter moet in een beperkt aantal jaren teruggestort worden vanuit de winsten die deze dochter maakt.

Vanuit uw Kamer is bezwaar gemaakt tegen deze «vrije» dochters vanuit het motief dat de schoenmaker bij zijn leest moet blijven. Ik vind dat ook. Daartoe ook worden de financiële middelen die voor deze vrije activiteiten mogen worden ingezet in omvang beperkt. Maar als op die manier zeker gesteld is dat de activiteiten van de vrije dochter marginaal zijn ten opzichte van de activiteiten van de moedercorporatie, dan zie ik geen reden om deze ruimte aan een corporatie te ontfangen.

Zowel vanuit het principe «centraal wat moet, decentraal wat kan» als ook vanuit het streven om maatschappelijke ondernemingen meer ruimte te geven door onnodige beperkingen op te heffen, meen ik aan de figuur van de vrije dochter vast te moeten houden. Wel zal ik bij de uitwerking in regelgeving nog eens goed bezien hoe klein vanuit dit denken de geëigende financiële armslag van de vrije dochter in verhouding tot die van de moedercorporatie moet zijn.

## 7. Nadere uitwerking

In mijn brief van 12 december 2005 ben ik niet zover in uitwerkingsvraagstukken getreden dat ik ingegaan ben op de governancestructuur van de situatie bij de corporatie wanneer een juridische scheiding wordt aangebracht tussen de activiteiten met en zonder staatssteun. Dus ook niet op de mogelijkheid van de facto één bestuur voor zowel de moederonderneming als de dochteronderneming, die formeel natuurlijk ieder hun eigen bestuur hebben. Ik vind evenwel dat eenheid in de besturing wel wenselijk is, omdat activiteiten van moeder en dochter soms complementair zijn. De randvoorwaarde die hierbij geldt is dat zo'n bestuursstructuur er niet toe mag leiden dat de moederonderneming aansprakelijk gesteld kan worden voor schulden van de dochteronderneming. Dat zou immers kunnen leiden tot financiële bijdragen met staatssteun van de moeder aan

de dochter. En dat is kruissubsidiëring die uit een oogpunt van een «level playing field» en eerlijke concurrentie bij met de markt concurrerende activiteiten voorkomen moet worden. Het is dus zaak een praktisch bruikbare constructie te vinden waarbij die aansprakelijkheid is uitgesloten en de facto toch zowel de moederonderneming als de dochteronderneming één bestuur hebben.

Door uw Kamer is er daarnaast terecht op gewezen dat er een termijn gesteld moet worden aan de mediation tussen gemeente en corporatie inzake prestatiecontracten. Dat geldt trouwens voor het gehele proces vanaf het verschijnen van de gemeentelijke woonvisie tot en met het in voorkomende gevallen toepassen van de investeringsdoelstelling. In de circulaire ter zake zal ik hiervoor termijnen stellen, maar daartoe zal ik eerst overleggen met de VNG en Aedes om te bezien wat redelijk en haalbaar is. Zelf denk ik dat drie á vier maanden voor mediation als maximum genoeg moet zijn.

In mijn brief van 12 december heb ik aangegeven dat ik de missie van de corporaties in de regelgeving kort en in grote lijnen opnieuw wil neerzetten. De formulering van die missie is in voornoemde brief in twee zinnen weergegeven: «De missie van corporaties is de brede zorg voor het wonen. Daarbij gaat het om goede huisvesting en de aanpak van wijken, gericht op een evenwichtige woningsamenstelling en een goede woonkwaliteit.» Zoals in de verdere tekst van de brief is aangegeven behoren goede huisvesting en de aanpak van wijken uitdrukkelijk tot de formulering van de missie. Vanuit uw Kamer is er voor gepleit om nog andere inhoudelijke elementen in de formulering van de missie op te nemen en daar zijn een aantal goede suggesties voor gedaan. Ik denk daarbij aan de termen «leefbaarheid» en «degenen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien». Zoals ik al in het overleg heb toegezegd zal ik de formulering van de missie in die zin bijstellen, al zal ik het uitgangspunt van kort en bondig niet loslaten. Ik zal op deze punten terugkomen in mijn brief met een aantal uitwerkingpunten vóór 1 november.

Ik vertrouw erop op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker