

Vergaderjaar 2009–2010

29 453

Woningcorporaties

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2010

Inleiding

Met deze brief geef ik invulling aan een aantal toezeggingen welke ik heb gedaan tijdens het overleg met de Vaste commissie voor Wonen, Wijken en Integratie op 1 juli 2010 (29453, nr. 166). Deze toezeggingen behelzen:

- Een verhandeling over de juridische aspecten van het besluit van de Europese Commissie inzake staatssteun ten behoeve van woningcorporaties.
- Een reactie op het RIGO-onderzoek naar de gevolgen van de toewijzingsnorm (van 90%) voor huishoudens met een inkomen hoger dan € 33 000.
- Een presentatie van de resultaten van een onderzoek van ABF naar het feitelijke en voorgenomen toewijzingsbeleid van corporaties in relatie tot de 90%-norm.
- Een reactie op de in het AO gestelde maar daar nog niet beantwoorde vragen van mevrouw Ortega-Martijn (CU).

Tenslotte geef ik in deze brief op basis van een samenvattend oordeel over de juridische en volkshuisvestelijke kanten van de 90%-norm aan hoe ik verder wil gaan met een regeling daarvoor.

Juridische aspecten van het besluit van de Europese Commissie inzake staatssteun ten behoeve van woningcorporaties.

Allereerst wil ik nog eens herhalen wat ik tijdens het AO heb aangegeven, namelijk dat het regelen van de 90%-toewijzingsnorm de uitvoering betreft van een besluit van de Europese Commissie waartoe zij rechtens bevoegd is. De landen van de Europese Unie hebben er immers, als vervolg op het in 1957 oprichten van de Europese Economische Gemeenschap, bij de vorming van de Europese Unie voor gekozen om een interne markt met vrije concurrentie binnen de EU tot stand te brengen en hierover regels vast te stellen en bevoegdheden aan de EU-instellingen te geven.

In de bijlage¹ bij deze brief is de juridische context geschetst van het besluit van 15 december 2009 van de Europese Commissie (EC). Daarbij wordt specifiek ingegaan op de bevoegdheden van de EC aan de hand van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), de procedureverordening (PV) die is vastgesteld door de Raad en uitspraken van de Europese rechter en beleidsregels van de EC over diensten van algemeen economisch belang².

Tijdens het algemeen overleg van 1 juli is door de leden van de fracties van de PvdA, SP, GroenLinks en de PVV de vraag gesteld of c.q. betoogd dat Nederland «soevereiniteit» heeft bij de invulling deze kwestie. In reactie daarop heb ik toegelicht dat Nederland soeverein is om haar eigen volkshuisvestingsbeleid te bepalen. Dit beleidsterrein behoort als zodanig tot het exclusieve terrein van de lidstaten van de EU. Het volkshuisvestingsbeleid moet echter in overeenstemming zijn met de mededingingsregels. De EC is bevoegd om de naleving van de mededingingsregels te beoordelen. Onderstaand ga ik daar nader op in.

De Europese regels over de interne markt en mededinging hebben invloed op (regulering van) activiteiten van ondernemingen die op het terrein van de volkshuisvesting actief zijn. De bevoegdheid van de lidstaten om zelf de volkshuisvesting vorm te geven is dus niet onbeperkt en kan niet willekeurig worden toegepast om bepaalde activiteiten aan de toepassing van de mededingingsregels te onttrekken. Immers, het strikte concurrentiebeleid van de Europese Unie is een essentieel uitvloeisel van de vrije handel binnen de Europese interne markt. Dit beleid wordt uitgevoerd door de EC die, samen met het Hof van Justitie, toeziet op naleving daarvan. Het mededingingsbeleid moet vermijden dat afspraken tussen bedrijven, overheidssteun of onrechtvaardige monopolies de vrije concurrentie op de interne markt verstoren.

Op grond van Europese staatssteunregels zijn woningcorporaties ondernemingen. Zij voeren economische activiteiten uit in concurrentie met anderen die actief zijn op de Europese vastgoedmarkt. In Nederland zijn woningcorporaties belast met de openbare dienstverlening (de zogenoemde dienst van algemeen economisch belang) op het terrein van de sociale huisvesting. De EC toetst de definitie en afbakening van deze taak aan de mededingingsregels. Het gaat daarbij immers om afscherming van activiteiten van de vrije concurrentie. Woningcorporaties maken een onlosmakelijk onderdeel van uit van de interne markt met vrije concurrentie.

De EC beoordeelt dan ook de financiering van deze activiteiten, alsmede de mogelijke invloed daarvan op de werking van de interne markt. De inrichting en afbakening van een dergelijke «dienst van algemeen economisch belang» behoort weliswaar tot de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale overheid maar dat neemt niet weg dat de regels van de interne markt van toepassing blijven.

Het is daarom de bevoegdheid van de EC om juist met het oog op het belang van de interne markt het corporatiestelsel en de door Nederland gehanteerde definitie en afbakening van de doelgroep (zij het marginaal) te toetsen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Om de continuïteit van de openbare dienstverlening te garanderen kan een overheid bepaalde taken opdragen aan ondernemingen (zogenoemde diensten van algemeen economisch belang) en deze ondernemingen compenseren voor de kosten die zij maken om deze diensten te leveren.

Met het besluit van 15 december 2009 heeft de EC – na lang overleg tussen haar en mijn ambtsvoorganger – de te nemen maatregelen met betrekking tot de openbare dienst van woningcorporaties vastgelegd (op basis van art. 19 lid 1, Procedureverordening), en anderzijds geen bezwaar gemaakt tegen de aangemelde maatregel over de bijzondere projectsteun voor de wijkenaanpak (op basis van art. 4 lid 3, Procedureverordening). Hiermee heeft de EC het jarenlange overlegtraject over de financiering van de woningcorporaties afgesloten.

Ik deel dan ook de conclusie van mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 15 december 2009 (TK 29 453, 143) waarin hij aangaf dat er 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 rol van woningcorporaties ligt 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. Deze cruciale rol kan met het bereikte resultaat worden gecontinueerd. De staatssteunregels zullen bovendien meer accent op deze 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 zeker gesteld.

Nederland is gehouden uitvoering te geven aan de maatregelen. Ik heb reeds in de brief van 18 juni (TK 29 453, nr. 163) en tijdens het AO van 1 juli gewezen op het risico dat momenteel bestaat dat de Commissie Nederland in gebreke stelt en een formele onderzoeksprocedure instelt naar aanleiding van de niet tijdige invoering van de nieuwe regeling (voor een toelichting op de betreffende procedureregels verwijs ik naar de bijlage).

De kans op een dergelijk onderzoek neemt toe naarmate de tijd verstrijkt. Indien de EC na een formeel onderzoek een negatief besluit neemt zou de corporatie de ontvangen bijzondere projectsteun inclusief rente – vanaf de datum van betaling daarvan in december 2010 tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling van de steun – moeten terugbetalen. Ook de heffing bijzondere projectsteun moet dan ongedaan gemaakt worden. Bestaande steun (o.a. rentevoordeel als gevolg van achtervang op WSW geborgde leningen) die na de datum van een dergelijk negatief besluit wordt uitgekeerd geldt als onrechtmatig en moet inclusief rente (vanaf het moment van het negatieve besluit) door de corporatie worden terugbetaald.

Uiteraard staat het partijen vrij het bereikte resultaat aan te vechten voor de Europese rechter zoals ook verscheidene corporaties en de IVBN hebben gedaan. Het laatste woord hierover is uiteraard aan de rechter. Wel staat vast dat de ingestelde beroepen geen schorsende werking hebben. Dit betekent dat er geen ruimte is voor verder uitstel van de verplichtingen waartoe Nederland op grond van dit besluit is gehouden.

Reactie op het RIGO-onderzoek naar de gevolgen van de toewijzingsnorm van 90% voor huishoudens met een inkomen hoger dan € 33 000.

Het RIGO-onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Aedes, de Woonbond en de VNG. De conclusie die zij uit het rapport trekken is dat ruim 650 000 huishoudens door de toewijzingsnorm van 90% tussen wal en schip zouden vallen.

Dit is een conclusie die ik volstrekt niet deel. De onderzoekscijfers in het RIGO-rapport dekken deze conclusies ook niet. Kern van mijn kritiek op deze cijfers is dat:

- er geen rekening wordt gehouden met de huidige woonsituatie van de huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,-;
- het feitelijke verhuisgedrag van de huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,- slechts een beperkte instroom in de sociale huursector laat zien;
- de verhuisplannen van huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,- eenzelfde beeld laten zien;

- er voorbij wordt gegaan aan de (alternatieve) mogelijkheden die woningcorporaties hebben om huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,- van huisvesting te voorzien.

Onderstaand zal ik deze punten nader toelichten.

650 000 huishoudens «tussen wal en schip»?

Het aantal van 650 000 huishoudens die tussen wal en schip zouden vallen, is gebaseerd op het laatste deel van het RIGO-rapport. In dit deel is voor elke woningmarktregio geraamd met welk inkomen de onderste 10% van het aanbod op de koopmarkt nog net bereikbaar is. Dat kan bijvoorbeeld € 30 000 zijn maar ook € 34 000 of € 41 000. Voor alle regio's waar dit inkomen hoger is dan € 33 000 is vervolgens bezien hoeveel huishoudens er zijn met een inkomen tussen de € 33 000 en deze «10%-inkomensgrens». Dit blijkt in totaal om 667 000 huishoudens te gaan.

Op basis van deze berekening stellen Aedes, Woonbond en VNG in een persbericht dat ruim 650 000 huishoudens door de 90%-regel tussen wal en schip vallen.

Dit is een opmerkelijke conclusie, want ruim de helft van deze groep woont op dit moment al in een koopwoning. Hier wordt blijkbaar aangenomen dat deze inkomensgroepen onder de nieuwe toewijzingsregels niet meer op de huurmarkt (sociaal en particulier) terecht kunnen en die aanname deel ik niet zoals hieronder zal blijken.

Huidige woonsituatie huishoudens tussen € 33 000 en € 38 000

Als de 534 000 huishoudens in de inkomensgroep tussen € 33 000 en € 38 000, waar het RIGO-onderzoek zich goeddeels op richt, nader wordt bezien dan blijkt:

- 57% van deze huishoudens een huis in de koopsector te bewonen (deze groep zal daar normaliter ook vermogen opbouwen);
- 6% een huis te huren in de particuliere sector met een huur onder de liberaliseringsgrens van momenteel € 647,53 per maand (dat omvat ongeveer 70% van alle particuliere huurwoningen);
- 4% een huis te huren in het geliberaliseerde segment;
- 33% (ongeveer 175 000 huishoudens) een sociale huurwoning te bewonen. Dat komt overeen met slechts ca. 7,5% van de voorraad sociale huurwoningen.

Deze cijfers beziend kan bezwaarlijk worden gesteld dat deze inkomensgroep voor haar huisvesting eenzijdig afhankelijk is van de beschikbaarheid van een sociale huurwoning.

Als alleen wordt gekeken naar de vier grote gemeenten in Nederland (de G-4) dan blijkt dat ongeveer 46% van de inkomensgroep tussen € 33 000 en € 38 000 een sociale huurwoning bewoont tegen 33% landelijk. Daar staat tegenover dat het aandeel sociale huurwoningen in de G-4 ook veel groter is dan landelijk, namelijk 44% tegen 32%. Ook het aandeel particuliere huurwoningen (waarvan een flink deel een huur onder de liberaliseringsgrens heeft) is in de G-4 met 22% fors hoger dan het landelijk gemiddelde van 10%.

Verhuizingen huishoudens tussen € 33 000 en € 38 000

Dit beeld inzake de landelijke bezetting van de voorraad sociale huurwoningen wordt bevestigd als de 10% vrije toewijzingsruimte, die met de EC is overeengekomen, wordt vergeleken met het aantal recente verhuizingen van de inkomensgroep € 33 000 – € 38 000. Gemiddeld per jaar

zijn 49 000 huishoudens in deze inkomensgroep verhuisd naar een zelfstandige koop- of huurwoning (bron: WoON2009). Daarvan is:

- 49% verhuisd naar een koopwoning;
- 8% verhuisd naar een huurwoning in de particuliere sector met een huur onder de liberaliseringsgrens;
- 8% verhuisd naar een huurwoning in het geliberaliseerde segment;
- 35% (ruim 17 000 huishoudens) verhuisd naar een sociale huurwoning. Dat betreft minder dan 10% van het totale aantal toewijzingen door corporaties (van ongeveer 200 000 per jaar). Dit past derhalve macro gezien geheel binnen de 10% vrije ruimte.

Ook uit de feitelijke verhuizingen blijkt derhalve dat de groep huishoudens met een inkomen tussen € 33 000 en € 38 000 niet, zoals Aedes c.s. stellen, geheel is aangewezen op de sociale huursector. Slechts iets meer dan 1/3 is binnen of naar deze sector verhuisd.

Verhuisplannen huishoudens tussen € 33 000 en € 38 000

Als niet wordt gekeken naar feitelijke verhuizingen maar naar verhuisplannen in 2009 dan blijken deze voor te komen bij iets minder dan een kwart (ongeveer 125 000 huishoudens) van de inkomensgroep € 33 000–€ 38 000.

Van de genoemde groep wil ongeveer 50% verhuizen naar een koopwoning, terwijl 43 % (54 000 huishoudens) een voorkeur heeft voor een huurwoning met een huur onder de liberaliseringsgrens, hetzij bij een corporatie hetzij bij een particuliere verhuurder. Dit percentage is gelijk aan de feitelijk in de daaraan voorafgaande twee jaren (2007 en 2008) naar dergelijke woningen verhuisde huishoudens (35% in de corporatiesector en 8% in de particuliere huursector).

Net als bij de feitelijke verhuizingen kan uit de verhuisplannen worden geconcludeerd dat de 10% vrije toewijzingsruimte op een landelijk niveau bezien voldoende zou zijn geweest om de verhuizing van huishoudens in deze inkomensgroep naar een sociale huurwoning te realiseren.

In de G-4 wil 47% van deze inkomensgroep met verhuisplannen verhuizen naar een huurwoning met een huur onder de liberaliseringsgrens. Deze zijn relatief gezien, zoals eerder is geconstateerd, in de G-4 ook in ruimere mate aanwezig dan landelijk gemiddeld. Daarbij wordt opgemerkt dat juist deze woningen vaak goed geschikt zijn voor één- en tweepersoonshuishoudens zonder kinderen die met 71% sterk zijn vertegenwoordigd in de inkomensgroep € 33 000 – € 38 000.

Alternatieve mogelijkheden voor huishoudens tussen € 33 000 en € 38 000

Woningcorporaties kunnen door een gerichte inzet van de 10% vrije toewijzingsruimte de woonkansen van het deel van de inkomensgroep tussen € 33 000 en € 38 000 dat het meest is aangewezen op een sociale huurwoning, zoals bijvoorbeeld grote gezinnen, waarborgen. Daarnaast zouden woningcorporaties aan de inkomensgroepen boven de € 33 000 meer leegkomende huurwoningen met korting kunnen verkopen, bijvoorbeeld in een constructie van maatschappelijk gebonden eigendom. De marktwaarde van de corporatiewoningen van gemiddeld € 150 000 maakt deze aantrekkelijk en betaalbaar voor starters. In dat verband heb ik Aedes gevraagd haar leden op te roepen hun verkoopinspanningen te intensiveren. Bij brief van 24 juni 2010 hebben Aedes, Vereniging Eigen Huis en Woonbondwoningcorporaties opgeroepen meer woningen te verkopen.

Samenvattend en concluderend kan ik dan ook stellen:

- dat maar ongeveer 1 op de 3 huishoudens met een inkomen tussen € 33 000 en € 38 000 voor huisvesting gebruik maakt van een sociale huurwoning;
- dat in elk geval landelijk de 10% vrije toewijzingsruimte voldoende is om in de behoefte aan een sociale huurwoning van huishoudens tussen de € 33 000 en € 38 000 te voorzien;
- dat corporaties in het algemeen met een gericht toewijzingsbeleid de huishoudens boven de € 33 000 die werkelijk zijn aangewezen op een sociale huurwoning kunnen bedienen;
- dat corporaties met een intensiever verkoopbeleid, al dan niet in maatschappelijk gebonden eigendom, additionele mogelijkheden hebben om huishoudens met een inkomen boven de € 33 000 te bedienen;
- en dat er derhalve geen sprake van is dat 650 000 huishoudens met een inkomen van meer dan € 33 000 op de woningmarkt tussen wal en schip verzeild raken.

Resultaten onderzoek ABF naar toewijzingsbeleid corporaties.

In opdracht van mijn ministerie heeft het adviesbureau ABF onderzoek gedaan naar de toewijzing van sociale huurwoningen door woningcorporaties in het licht van de 90%-regel. Daarbij is gekeken 1) naar de feitelijke toewijzing op dit moment, en 2) naar hoe corporaties aankijken tegen deze nieuwe maatregel. Het eerste deel van het onderzoek is gebaseerd op statistische analyses van bestanden, met name van WoON2009, terwijl het tweede gebaseerd is op gesprekken met een achttal woningcorporaties.

Een opvallende conclusie uit het onderzoek is dat er in de *huidige* situatie sprake is van geringere slaagkansen voor huishoudens met een inkomen tot aan de huurtoeslaggrens respectievelijk tot aan de € 33 000,- in vergelijking met de groep met een inkomen boven de € 33 000,-. Het besluit van de EC over staatssteun kan dan ook -door stringentere toewijzingseisen- juist een positief effect hebben op de slaagkansen voor de groep tot € 33 000,-.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn als volgt samen te vatten:

1) Woningtoewijzing.

Er is weinig instroom in de huursector vanuit de koopsector. Zelfs van de 800 000 eigenaar-bewoners boven de 65 jaar, bij wie een verhuizing van koop naar huur het meest voorkomt, is het afgelopen jaar slechts 3% daadwerkelijk verhuisd naar een huurwoning. Het onderzoek van ABF richt zich daarom alleen op de huursector.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op eigenschappen van te onderscheiden groepen huurders, op de bezetting van de huurwoningvoorraad, op de landelijke toewijzing van huurwoningen, en op de regionale toewijzing van huurwoningen.

ABF onderscheidt de 2,9 miljoen *huurders* in WoON2009 in 4 groepen:

1. De 1,3 miljoen huishoudens die behoren tot de doelgroep voor de huurtoeslag (HT-doelgroep).
2. Ongeveer 630 000 huishoudens met een belastbaar inkomen tot € 33 000 die niet behoren tot de HT-doelgroep (de additionele doelgroep).
3. Ongeveer 210 000 huishoudens met een belastbaar inkomen tussen € 33 000 en € 38 000 (de groep 33–38).
4. Ongeveer 690 000 huishoudens met een belastbaar inkomen boven de € 38 000 (de overige huishoudens).

Als deze vier groepen met elkaar worden vergeleken dan blijkt dat:

- Alleenstaanden, ouderen en lager opgeleiden zijn oververtegenwoordigd in de HT-doelgroep en de additionele doelgroep, en ondervertegenwoordigd in de 2 andere groepen.
- De huurquote in de HT-doelgroep en de additionele doelgroep hoger is dan in de 2 andere groepen.
- De slaagkansen in de huursector het hoogst zijn in de additionele doelgroep en de groep 33-38, en duidelijk het laagst in de HT-doelgroep.
- De slaagkansen in de koopsector in, met name, de HT-doelgroep en, in mindere mate, de additionele doelgroep lager zijn dan in de 2 andere groepen.

Van de ongeveer 2,9 miljoen *huurwoningen* is ongeveer 79% een sociale huurwoning die door een corporatie wordt verhuurd en derhalve onder de 90%-regeling valt. Van alle huurders heeft 69% een (belastbaar) inkomen tot € 33 000 (de DAEB-doelgroep die de HT-doelgroep en de additionele doelgroep tezamen is). Landelijk gezien is de sociale huurwoningenvoorraad van corporaties derhalve groter dan de DAEB-doelgroep in de huursector.

Op regionaal niveau is alleen in «Overig Groningen» en «Noord-Friesland» de DAEB-doelgroep groter dan de voorraad sociale huurwoningen van corporaties. De overige regio's vertonen in meerdere of mindere mate het landelijke beeld.

Wat betreft de *landelijke toewijzing van huurwoningen* blijkt uit WoON2009 dat van de recent vrijgekomen woningen onder de liberaliseringsgrens in de corporatiesector 76% is toegewezen aan de (toen nog niet als zodanig bestaande) DAEB-doelgroep en in de particuliere huursector 70%. (Overigens gaat het in WoON2009 om het belastbare jaarinkomen over het betreffende kalenderjaar en dat kan iets hoger liggen dan het belastbare inkomen op het moment van toewijzing.) Dit toewijzingspercentage ligt hoger naarmate de corporatiewoningen waar het om gaat een lagere huur hebben:

- Bij woningen tot de kwaliteitskortingsgrens (van momenteel € 357,37) wordt in de corporatiesector de toewijzingsnorm van 90% gehaald.
- Bij woningen tussen kwaliteitskortings- en (hoogste) aftoppingsgrens (momenteel € 548,18) ligt het toewijzingspercentage rond de 75%.
- Van woningen tussen aftoppings- en liberaliseringsgrens wordt ongeveer 60% toegewezen aan de DAEB-doelgroep.

Uit een analyse van de *regionale toewijzing van huurwoningen* blijkt dat zowel regionale verschillen in toewijzing als verschillen tussen individuele woningcorporaties in grote mate kunnen worden verklaard uit twee factoren:

1. De eerste factor is de samenstelling van het bezit naar hoogte van de huur. Hoe lager de gemiddelde huurprijs (of hoe meer woningen een lagere huur hebben) hoe hoger het toewijzingspercentage aan de DAEB-doelgroep.
2. De tweede factor betreft het inkomen van de potentiële bewoners. Naarmate het inkomen in de regio gemiddeld lager is en er meer huishoudens behoren tot de DAEB-doelgroep ligt het toewijzingspercentage aan de DAEB-doelgroep hoger.

Tussen meer en minder gespannen woningmarktregio's blijkt weinig verschil te zijn in toewijzing aan de DAEB-doelgroep. In de meer gespannen grootstedelijke regio's in de Randstad wordt gemiddeld 74% toegewezen aan de DAEB-doelgroep, in de rest van de Randstad 77%, in Noord- en Oost-Nederland 78% en in Zuid-Nederland 74%.

Tevens is door ABF – op provinciaal niveau – bezien of er voldoende huishoudens uit de DAEB-doelgroep geïnteresseerd zijn om te verhuizen

naar een sociale huurwoning. Dat blijkt overal het geval te zijn. In elke provincie is er voldoende vraag uit de DAEB-doelgroep om te kunnen voldoen aan de 90%-eis.

2) Gesprekken.

Door ABF is met 8 corporaties, verschillend in opgave, bezit en regio, gesproken over de 90%-toewijzingsregel. Uiteraard kunnen 8 corporaties, hoe ongelijksoortig ook, geen representatief beeld van de opvattingen in de gehele sector weergeven. Samengevat is het beeld uit deze gesprekken:

- Er is begrip voor de begrenzing van de staatssteun, waarbij de definitie van lage inkomensgroepen door sommigen zelfs als royaal wordt beschouwd.
- De meeste van deze corporaties denken aan de 90%-norm te kunnen voldoen. Aanpassingen in het systeem van woningtoewijzing zijn snel te realiseren, al heeft men daarover nog weinig gesproken met de gemeente.
- Desondanks zijn er bezwaren tegen het idee dat huishoudens met een inkomen van net meer dan € 33 000 een huur boven de € 648 zouden kunnen betalen. Men vindt dat de huurquote van die huishoudens dan te hoog wordt.
- Men ziet daarbij als oplossing weinig in het liberaliseren van een deel van het bezit of in (grootschalige) extra verkopen. Men ziet wel mogelijkheden in het stringenter toewijzen en in een administratieve scheiding tussen een DAEB- en een niet-DAEB deel.

Op basis van dit onderzoek meen ik dan ook samenvattend te kunnen stellen:

- dat de slaagkansen van de laagste inkomens op de woningmarkt (huur- en koopmarkt tezamen) beduidend achterlopen bij die van de midden- en hogere inkomens;
- dat een vergroting van de slaagkansen van deze inkomens door een scherper toewijzingsbeleid om die reden alleen al als positief kan worden beschouwd;
- dat corporaties in bijna alle regio's in staat geacht mogen worden om aan de 90%-eis te kunnen voldoen;
- dat er nog stevig gecommuniceerd moet worden met de corporaties over de werking en uitvoering van de 90%-regeling, maar ook tussen corporaties en gemeenten. Uiteraard zal ik daar zorg voor dragen maar dat neemt niet weg dat ook de sector zelf zal moeten anticiperen op invoering.

Reactie op de vragen van mevrouw Ortega-Martijn

Hier ga ik in op de tijdens het AO door mevrouw Ortega-Martijn gestelde vragen welke ik in het AO nog niet heb beantwoord en evenmin al eerder aan de orde zijn gekomen in deze brief.

De eerste vraag had betrekking op de verplichting dat corporaties straks het inkomen van woningzoekenden op juistheid moeten toetsen. De wijze waarop en de bevoegdheden daartoe zouden bij corporaties nog veel vragen oproepen.

Allereerst merk ik op dat corporaties ook nu reeds worden geacht de inkomens van woningzoekenden te toetsen, onder meer om te kunnen voldoen aan de voorrangsregel in het Bbsh voor huishoudens met een inkomen tot de huurtoeslaggrens. In de regeling voor de 90% toewijzing zal daar zoveel mogelijk bij worden aangesloten.

Van de corporatie zal worden gevraagd het huishoudinkomen, voor zover dat redelijkerwijze mogelijk is, op basis van schriftelijke bewijsstukken

vast te stellen, aangevuld met schriftelijke verklaringen van de woningzoekende. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de meest recente vaststelling van het verzamelinkomen uit de voorlopige aanslag inkomstenbelasting, eventueel aangepast met door betrokkene aangegeven wijzigingen daarin, of aan het laatste salaris- of uitkeringsstrookje. Ook zal de woningzoekende moeten aangeven of er sprake is van andere inkomensbronnen of -toeslagen zoals een 13^e maand. Er zal op nader te beziene wijze aan de corporaties een schema worden verstrekt waarop wordt aangegeven hoe een corporatie de inkomensvaststelling concreet kan verrichten.

Een volgende vraag was of alle sociale huurwoningen (huur lager dan de liberaliseringsgrens van momenteel € 647,53 per maand) onder de nieuwe toewijzingsregels vallen of alleen het gedeelte ervan dat staatssteun krijgt.

De regeling inzake de 90%-toewijzingsregels heeft betrekking op alle sociale huurwoningen, ongeacht of er feitelijk wel of geen staatssteun voor wordt verkregen.

Overigens vallen woongelegenheden die op basis van AWBZ-indicatie zonder huurcontract (wonen en zorg niet gescheiden) worden toegewezen, niet onder 90%-regeling.

Ook werd gevraagd naar de mate waarin de 10% «vrije ruimte» bij de toewijzing van sociale huurwoningen echt vrij is of alleen is bestemd voor mensen met bijvoorbeeld een urgentieverklaring.

De in een jaar vrijgekomen sociale huurwoningen kunnen voor 10% worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen boven de € 33 000. Het ligt voor de hand dat huishoudens die een urgente woningbehoefte hebben, op basis van lokale regels (die veelal nu reeds gelden) voorrang krijgen op huishoudens die zo'n klemmende behoefte niet hebben. Eis van de Europese Commissie is dat bij de toewijzing van vrijgekomen sociale huurwoningen aan huishoudens met een inkomen boven de € 33 000,- objectieve en controleerbare toewijzingsregels gehanteerd worden. Dit principe zal worden vastgelegd in de ministeriële regeling.

In zoverre deze urgenten een inkomen hebben van maximaal € 33 000 komen zij niet ten laste van de 10% vrije ruimte. Alleen urgenten met een inkomen boven de € 33 000 komen ten laste van de 10% vrije ruimte. In welke mate er daarna nog ruimte is binnen de 10% vrije ruimte om ook niet-urgenten te huisvesten zal afhankelijk zijn van de lokale woningmarktsituatie. Zoals geconstateerd is bij de reactie op het RIGO-onderzoek is de 10% vrije toewijzingsruimte landelijk gezien groot genoeg om de verhuizing van huishoudens in de inkomensgroep € 33 000 – € 38 000 naar een sociale huurwoning te realiseren.

Het is niet zo dat de 10% vrije ruimte per definitie moet worden gereserveerd voor urgenten en andere vergelijkbare woningzoekenden. Ook bijvoorbeeld huishoudens met een inkomen hoger dan € 33 000 die al lang op een wachtlijst staan mogen binnen de 10% vrije ruimte worden gehuisvest in een sociale huurwoning. Er dient wel een heldere en controleerbare toewijzingsregel te zijn.

Tenslotte

Nederland is gehouden het besluit van de Europese Commissie inzake de staatssteun voor woningcorporaties (tijdig) uit te voeren. Het feit dat er door Aedes (en overigens ook door IVBN maar dan met een geheel andere strekking) beroepen tegen dit besluit zijn ingesteld, doet hier niets aan af, want, zoals gezegd, deze hebben geen opschortende werking. Ook wordt een risico gelopen dat de EC een formele onderzoeksprocedure instelt. Dit zou er – in het ergste geval – zelfs toe kunnen leiden dat

corporaties ontvangen bijzondere projectsteun moeten terugbetalen. Ook de heffing bijzondere projectsteun moet dan ongedaan gemaakt worden. Bestaande steun (o.a. rentevoordeel als gevolg van achtervang op WSW geborgde leningen) die na de datum van een dergelijk negatief besluit wordt uitgekeerd geldt als onrechtmatig en moet worden terugbetaald.

Ik kan verder niet anders concluderen dan dat de regeling voor de 90% toewijzing door woningcorporaties goed uitvoerbaar is. Met name door een scherp toewijzingsbeleid, waarbij de 10% vrije toewijzingsruimte optimaal wordt benut, kunnen in het algemeen ook de huishoudens met een inkomen boven de € 33 000 die in sterke mate zijn aangewezen op een sociale huurwoning, worden gehuisvest. Tegelijkertijd zal daarbij de positie op de woningmarkt van de laagste inkomens, die qua slaagkansen wezenlijk achterlopen bij de midden- en hogere inkomens, worden verbeterd. Ook dat zie ik als winst.

Ik zal de regeling inzake de 90% toewijzing per 1 januari 2011 doen ingaan. Dat is 3 maanden later dan de eerder aangegeven ingangsdatum van 1 oktober 2010 (en overigens een jaar na de in de EC-beschikking genoemde invoeringsdatum). Dat betekent dat de regeling, gegeven de gebruikelijke publicatietermijn van 3 maanden, voor 1 oktober wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Op deze wijze krijgen woningcorporaties en gemeenten ruim de tijd om zich voor te bereiden op de uitvoering van de regeling. Tegelijkertijd zal deze tijd vanuit het departement worden benut om gerichte voorlichting te verzorgen via onder meer de VROM-site, en uitvoeringsvragen van corporaties te beantwoorden.

Met deze drie maanden uitstel meen ik dat ik voor een deel tegemoet kom aan de motie Karabulut, Monasch, Van Gent en Verhoeven (TK, 2009–2010, 29 453, nr. 165) van 1 juli 2010, die vraagt om uitstel van de uitvoeringsdatum en om de regeling niet eerder in te voeren dan nadat de gevolgen van de regeling goed in beeld zijn gebracht. Nader overleg met de Europese Commissie over verder uitstel van de regeling acht ik echter, in het licht van de door mij aangegeven juridische omstandigheden en volkshuisvestelijke aspecten, niet aan de orde.

Ik ga er van uit dat ik uw Kamer met deze brief op de aangegeven onderwerpen afdoende heb geïnformeerd.

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

Juridische context besluit van 15 december 2009 van de Europese Commissie over staatssteun voor woningcorporaties.

Relevant voor de juridische context rond het besluit van 15 december 2009 van de Europese Commissie over staatssteun voor woningcorporaties zijn met name:

- de artikelen 14 en 106 tot en met 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU);
- de artikelen 2 tot en met 4, 6 tot en met 9, 14 en 16 tot en met 19 van de procedureverordening (PV), die op grond van artikel 109 VwEU is vastgesteld door de Raad;
- protocol 26 uit het Verdrag van Lissabon, dat een aanvulling geeft op artikel 14 VwEU;
- een aantal uitspraken van de Europese rechter en beleidsregels van de EC over diensten van algemeen economisch belang en staatssteun.

De EC heeft de bevoegdheid om staatssteun die de overheden van de EU-landen aan ondernemingen verlenen te toetsen (artikelen 107 t/m 109 VwEU).

Artikel 107 VwEU bepaalt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt.

Staatssteun kan veel verschillende vormen aannemen: leningen en subsidies, belastingvoordelen of overheidsgaranties waardoor een bedrijf in vergelijking met de concurrentie kredietwaardiger wordt. Voor de kwalificatie van dit soort voordelen als staatssteun gaat het enkel om de economische effecten van de maatregel: geniet het bedrijf een voordeel dat het onder normale economische omstandigheden niet zou hebben gekregen of dat andere bedrijven die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, niet tevens krijgen.

Daarnaast bevat artikel 107 ook een lijst van mogelijke uitzonderingen waaronder staatssteun is of door de EC kan worden toegestaan.

Doorslaggevend bij de beoordeling door de EC of een uitzondering van toepassing is, zijn de positieve effecten van de steun voor bijvoorbeeld het milieu of voor de burger/consument, en de negatieve effecten en nadelen die andere bedrijven van de steun ondervinden. Ook moeten algemene EU-doelstellingen, zoals het cohesiebeleid of het milieubeleid, worden gediend.

In artikel 108 VwEU staan de basisregels voor de toepassing en handhaving van artikel 107. De lidstaten zijn verplicht om geplande steunmaatregelen bij de EC aan te melden. Zij mogen de maatregel pas uitvoeren na goedkeuring door de EC. Naast deze toetsing van voorgenomen staatssteun, heeft de EC tevens tot taak om staatssteun die niet is aangemeld, te onderzoeken, en zo nodig te laten terugvorderen, en om bestaande staatssteun voortdurend aan een onderzoek te onderwerpen opdat deze aan de regels blijft voldoen. De regels voor de toepassing van deze op artikel 108 gebaseerde bevoegdheden zijn onder meer nader aangevuld met de procedureverordening (Verordening (EG) nr. 659/1999), die op grond van artikel 109 VwEU door de Raad is vastgesteld.

In de procedureverordening wordt de bevoegdheid van de EC nader uitgewerkt om in samenspraak met de betreffende lidstaat een bestaande steunmaatregel (bijvoorbeeld de overheidsachtervang bij het WSW), dat wil zeggen een steunmaatregel die reeds in werking is vóór de inwerking-treding van het EEG-verdrag per 1 januari 1958 of die is goedgekeurd, te kunnen onderzoeken en zo nodig dienstige maatregelen tot aanpassing van de bestaande maatregel voor te stellen (artikel 108 lid 1 VwEU).

De lidstaat moet aan het onderzoek meewerken en aangeven wat er met de dienstige maatregelen wordt gedaan (artikelen 17 t/m 19 PV).

Daarnaast moet elk voornemen om nieuwe steun te verlenen (bijvoorbeeld de invoering van de bijzondere projectsteun voor de wijkenaanpak)

door de betrokken lidstaat tijdig bij de EC worden aangemeld, tenzij een vrijstelling geldt (artikel 2 t/m 4 PV).

Om de continuïteit van de openbare dienstverlening te garanderen kan een overheidsinstantie besluiten bepaalde taken op te dragen aan ondernemingen en deze ondernemingen compenseren voor de kosten die zij maken om deze diensten te blijven leveren.

In artikel 106 lid 2 VwEU is bepaald dat de ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zijn belast onder de mededingingsregels (waaronder de staatssteunregels) vallen. Deze bepaling dient mede ter voorkoming dat deze bedrijven de compensatie gebruiken voor andere activiteiten van deze bedrijven die niet onder de DAEB vallen en onder normale concurrentievoorwaarden moeten worden uitgeoefend.

Artikel 106 lid 3 VwEU geeft de mogelijkheid voor sectorspecifieke richtlijnen of besluiten (voorheen: beschikkingen) van de EC. Zo worden in een beschikking van 29 nov.2005 (2005/842/EG) woningcorporaties die met het beheer van een DAEB zijn belast gedefinieerd als: woningcorporaties die huisvestingsdiensten aanbieden aan achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen die, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.

Op grond van artikel 14 VwEU, waarbij ook de (bovengenoemde) artikelen 106 en 107 van toepassing zijn, moet de EU haar bevoegdheden zodanig gebruiken dat ervoor zorg wordt gedragen dat de diensten van algemeen economisch belang functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die die ondernemingen in staat stellen hun taken te voldoen.

Met het Verdrag van Lissabon is protocol 26 toegevoegd, dat ter aanvulling op artikel 14 VwEU ingaat op deze beginselen en voorwaarden.

In protocol 26 is bevestigd dat lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben bij de inrichting en afbakening van een DAEB.

In de voorbije jaren hebben de EC en het Hof van Justitie criteria gegeven voor DAEB's en staatssteun door te bepalen wanneer geen sprake is van staatssteun (de zgn. Altmarkcriteria¹), op welke wijze staatssteun ter compensatie van een DAEB moet worden vormgegeven² en het waarborgen van transparantie door middel van een gescheiden boekhouding³.

Uit rechtspraak van de Europese rechter volgt dat de toets van de EC zich vooral moet toespitsen op de vraag of de vrijheid van de lidstaten op transparante wijze en zonder misbruik van het begrip «algemeen belang» is en wordt uitgeoefend. De EC kan de omschrijving van de taak enkel in geval van een kennelijke fout ter discussie stellen⁴.

In het besluit van 15 december 2009, waarmee de EC het overleg met de Nederlandse autoriteiten over de dienstige maatregelen ter aanpassing van de openbare taak van de woningcorporaties en het onderzoek naar de bijzondere projectsteun heeft afgerond, heeft de EC de verenigbaarheid van de bestaande steun voor woningcorporaties getoetst aan de criteria van Beschikking 2005/842/EG. Steun aan woningcorporaties valt immers specifiek binnen het toepassingsgebied van deze Beschikking. Ook de bijzondere projectsteun heeft de EC getoetst aan de voorwaarden van Beschikking 2005/842/EG. Fundamenteel criterium achtte de EC de vraag of de activiteiten van de woningcorporaties daadwerkelijk een DAEB, dus een openbare dienst, zijn (zie punten 49 en 97 van het besluit van 15 december 2009). Dit is door de EC bevestigend beantwoord. Zowel voor de bestaande steun aan woningcorporaties als de nieuwe steun (de bijzondere projectsteun voor de wijkenaanpak) is de EC tot de conclusie gekomen dat, gelet op de uitonderhandelde en overeengekomen maatregelen en de toezeggingen van Nederlandse zijde met betrekking tot invoering van de nieuwe regeling, aan de voorwaarden van Beschikking 2005/842/EG wordt voldaan.

¹ Zie de arresten van het Hof van Justitie in de zaak Altmark Trans GmbH (2003) en de zaak Enirisorse (2003).

² Beschikking 2005/842/EG van de EC, PB L 312 van 29-11-2005.

³ Richtlijn 2005/81/EG tot wijziging van Transparantierichtlijn, PB L 312 van 29-11-2005.

⁴ Zie de arresten van het Gerecht in de zaak BUPA (2008) en TV2/Danmark/Commissie (2008).

De EC kan bij het niet aanvaarden van de voorgestelde dienstige maatregelen (zoals opgenomen in het besluit van 15 december) in geval van een bestaande steunregeling de formele onderzoeksprocedure inleiden (artikel 19 lid 2 van de procedureverordening, hierna PV). Uit het doel en de opzet van de procedureverordening volgt, dat ook in geval van het aanvaarden van de dienstige maatregelen maar het niet uitvoeren daarvan, de EC de formele onderzoeksprocedure kan inleiden. Ook kan de EC in gevallen van misbruik van steun de formele onderzoeksprocedure inleiden (artikel 16 PV). Misbruik van steun is gedefinieerd als steun die door de begunstigde wordt gebruikt in strijd met een door de EC gegeven besluit om geen bezwaar te maken tegen aangemelde steun (artikel 1 onder g PV). Een formele onderzoeksprocedure wordt bij besluit van de EC ingeleid (artikel 6 PV). In het besluit worden de lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mee te delen aan de EC. De lidstaat kan hierop reageren (artikel 6 PV). De formele onderzoeksprocedure wordt bij besluit van de Commissie beëindigd (artikel 7 PV).

Indien de EC na het formele onderzoek een negatief besluit neemt zal zij in gevallen van onrechtmatige steun de terugvordering van de steun, inclusief rente (vanaf het moment dat de steun beschikbaar was), gelasten (artikel 14 PV). Onrechtmatige steun is gedefinieerd als nieuwe steun die in strijd met artikel 108 lid 3 VwEU tot uitvoering wordt gebracht (artikel 1 onder f PV). Nieuwe steun is gedefinieerd als steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun (artikel 1 onder c PV).

Niet-naleving van een voorwaardelijk of negatief besluit, met name in gevallen waarin de terugvordering van ten onrechte genoten staatssteun wordt gelast, wordt door de EC voorgelegd aan de Europese rechter (artikel 23 PV).