

Vergaderjaar 2022–2023

29 453

Woningcorporaties

Nr. 553

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2022

Tijdens het commissiedebat «Staat van de woningmarkt» van 16 februari 2022 (Kamerstuk 32 847, nr. 863) is gevraagd naar een vergelijking tussen Nederland en andere landen met betrekking tot de EU-kaders in het volkshuisvestelijk beleid en de mogelijkheden voor het oprekken van de inkomensgrens en liberalisatiegrens. In deze brief geef ik een toelichting op de EU-kaders.

Samenvatting aanpassing van de inkomensgrens en liberalisatiegrens

Overheden kunnen een onderneming met een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) belasten, als de markt deze diensten onvoldoende aanbiedt of als deze niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden wordt verricht. De verhuur van sociale huurwoningen is door de overheid aangemerkt als een openbare dienst, en aan toegelaten instellingen (hierna: woningcorporaties) opgedragen als een DAEB. Om te zorgen dat woningcorporaties hun DAEB-activiteiten kunnen uitvoeren kunnen zij hiervoor financieel gecompenseerd worden: woningcorporaties kunnen bijvoorbeeld geborgde leningen afsluiten om sociale huurwoningen te financieren. Of, en zo ja, op welke manier overheden DAEB-activiteiten laten uitvoeren en financieren verschilt per lidstaat.

Financiële steun van overheden aan bepaalde ondernemingen valt onder het begrip staatssteun (steunmaatregelen van de staten) van artikel 107, lid 1, VWEU. Staatssteun is in beginsel verboden en alleen onder bepaalde voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat DAEB-taken uitgevoerd kunnen worden. Een belangrijke voorwaarde voor toegestane staatssteun voor het uitvoeren van een DAEB, is bijvoorbeeld dat de DAEB-taak waarvoor staatssteun wordt gegeven goed afgebakend

is. In het DAEB vrijstellingsbesluit van 2012¹ staat onder welke voorwaarden compensatie aan ondernemingen belast met een DAEB verenigbaar is met de staatssteunregels.

De afbakening van de DAEB voor de Nederlandse sociale huisvesting is na een langdurig proces vastgelegd in het besluit van de Europese Commissie (EC) van 15 december 2009 betreffende bestaande steun voor woningcorporaties (E 2/2005) (EC besluit van 2009). In dit besluit, dat specifiek voor Nederland geldt, is de afbakening van de DAEB vastgelegd via de liberalisatiegrens (die bepaalt of een huurwoning binnen de sociale huur of de vrije sector valt) en de inkomensgrens (die bepaalt welke huishoudens in een sociale huurwoning mogen wonen). Ook de wijze waarop woningcorporaties compensatie kunnen krijgen voor de uitvoering van DAEB-taken zijn in het EC-besluit van 2009 vastgelegd.

Met het EC-besluit van 2009 is er duidelijkheid gecreëerd over de staatssteun en de vormen van staatssteun die door overheden mag worden gegeven aan woningcorporaties zodat zij hun taken en bijdrage aan de Nederlandse woningmarkt zo goed mogelijk kunnen uitoefenen.² Met de huidige wet- en regelgeving wordt de ruimte die het DAEB-besluit biedt zo optimaal mogelijk benut. Zo is de ruimte binnen de regelgeving opgezocht met de differentiatie van de DAEB-inkomensgrenzen naar huishoudsamenstelling en de aanpassing van de vrije toewijzingsruimte.

Uit vergelijkend onderzoek tussen lidstaten komt naar voren dat het stelsel voor sociale huisvesting dat wij in Nederland kennen uniek is. Geen andere EU-lidstaat kent het specifieke systeem van steun zoals wij dat in Nederland kennen, noch is de sociale huursector elders zo groot als in Nederland.³ Van de totale woningvoorraad in Nederland bestaat dertig procent uit sociale huurwoningen. Nederland heeft hiermee het grootste percentage sociale huurwoningen van Europa. Nederland kent een systeem van grootschalig rentevoordeel voor woningcorporaties dat met de geborgde leningen wordt gecreëerd. Dat is onvergelijkbaar met de steun zoals die elders wordt gegeven. Ook uniek in Europa is de ruimte voor solidariteit in de sector via projectsteun en saneringsteun.

Wanneer de wens bestaat om de bestaande DAEB en daarmee de mogelijkheden voor steun te wijzigen, bijvoorbeeld door het verder verhogen van de DAEB-inkomensgrenzen of de liberalisatiegrens, is dat niet altijd zomaar mogelijk binnen de huidige regelgeving. Afhankelijk van de omvang van een maatregel en in hoeverre deze de bestaande DAEB wijzigt, kan er gekozen worden tussen vier verschillende juridische routes om de wijziging van de DAEB en/of de steunmaatregel in overeenstemming te brengen met de staatssteunregels. In bijna alle gevallen is betrokkenheid van de EC daarbij nodig.

Leeswijzer

De brief is als volgt opgebouwd. Eerst kom ik de toezegging na met betrekking tot de vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen in volkshuisvestelijkbeleid. Vervolgens volgt informatie zoals eerder gegeven in de Kamerbrief van 28 mei 2021⁴ over waarom en in hoeverre Nederlandse woningcorporaties met Europese staatssteunregels te maken hebben. Ook schets ik de juridische instrumenten die benut

¹ Besluit van de EC nr. 2012/21/EU PbEU 2012/L7/3.

² Het gaat dan limitatief over het borgen van leningen, geven van grondkorting en projectsteun.

³ «Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting», SEO economisch onderzoek, augustus 2020.

⁴ Kamerstuk 29 453, nr. 535.

zouden kunnen worden om de activiteiten waarvoor woningcorporaties staatsteun ontvangen te wijzigen.

Vergelijking volkshuisvestelijk beleid

In het commissiedebat van 16 februari 2022 werd gesteld dat andere EU-landen zoals Frankrijk meer ruimte nemen dan Nederland in de toepassing van de Europese kaders bij het maken van volkshuisvestelijk beleid. Er werd gevraagd naar de mogelijkheid van het oprekken van de inkomensgrens en de liberalisatiegrens.

Nederland kent een specifiek en uniek stelsel voor sociale huisvesting en steun voor woningcorporaties. Vanwege het feit dat in geen ander land de sociale huursector zo groot is als in Nederland en wij een uniek systeem kennen is een goede vergelijking niet mogelijk. Desalniettemin heeft mijn ministerie dit recent wel in beeld laten brengen en het onderzoek hierna is eerder aan uw Kamer verzonden in november 2020.⁵

Uit dit onderzoek komt naar voren dat alle lidstaten op een andere manier omgaan met het al dan niet geven van staatssteun aan verhuurders van sociale huurwoningen. In Zweden wordt bijvoorbeeld helemaal geen staatssteun door de centrale overheid gegeven, in Duitsland is de steun niet beperkt tot bepaalde entiteiten zoals woningcorporaties, Oostenrijk rapporteert geen staatssteun voor sociale huisvesting als DAEB en Frankrijk hanteert verschillende inkomensgrenzen afhankelijk van het type woning, de regio waarin de woning zich bevindt en de grootte en samenstelling van het huishouden. In sommige gezinssamenstellingen zijn de inkomensgrenzen in Frankrijk hoger dan in Nederland, maar de daadwerkelijke toewijzing is niet vergelijkbaar met het Nederlandse systeem. Wachtijd speelt een beperktere rol in het systeem, in Frankrijk krijgen personen met een (lichamelijke) beperking, personen die geen goede huisvesting hebben, daklozen, met uitzetting bedreigde personen en slachtoffers van geweld voorrang bij de verdeling van het in Frankrijk beperkte aantal sociale huurwoningen.

Op basis van het eerdergenoemde onderzoek kan het zijn dat andere landen meer ruimte lijken te nemen bij de financiering van de sociale huursector, maar bij bestudering blijkt dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat zoals in Duitsland de steun niet is beperkt tot bepaalde entiteiten. Ook de omvang van de sociale huursector in Nederland heeft tot gevolg dat Nederland eerder dan andere landen te maken krijgt met de grenzen van wat is toegestaan op basis van de Europese regels. Waar ongeveer één op de drie woningen in Nederland een sociale huurwoning van een corporatie is, is dat in Oostenrijk 24%, in Frankrijk 16%, in Ierland 9% en in Duitsland 3%. Voor alle lidstaten gelden dezelfde regels rondom staatssteun zoals ik hierboven heb geschetst maar sommige lidstaten hebben meer ruimte binnen dezelfde regels omdat de sector daar minder groot van omvang is.

Ook bij de toepassing van andere Europese kaders heeft Nederland niet minder ruimte dan andere lidstaten. Zo zijn in Frankrijk de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing op de sociale huursector (als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof). Hoe andere lidstaten omgaan met de Europese aanbestedingsrichtlijnen is niet bekend, zo kennen andere lidstaten vaak geen specifieke volkshuisvestelijke entiteiten waardoor de aanbestedingsrichtlijnen niet relevant zijn. Het is zeer afhankelijk van hoe de volkshuisvesting georganiseerd is en in welke mate

⁵ Europese vergelijking staatssteun en inkomensgrenzen sociale huisvesting», SEO economisch onderzoek, augustus 2020.

de overheid daar invloed op uitoefent, hoe bepaalde Europese regelgeving doorwerkt.

Europese regelgeving en Nederlandse woningcorporaties

Woningcorporaties zijn ondernemingen in Europeesrechtelijke zin, omdat zij een economische activiteit verrichten (het verhuren van woningen) en daarmee actief zijn op een markt. De verhuur van sociale huurwoningen is door de overheid aangemerkt als een publieke taak, en aan woningcorporaties opgedragen als DAEB. Overheden kunnen een DAEB door een onderneming laten uitvoeren, als de markt deze diensten onvoldoende oppakt of als deze niet tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden wordt verricht. Bij woningcorporaties gaat het dan onder andere om de verhuur van kwalitatief goede woningen tegen een voor lagere inkomens aanvaardbare prijs. Woningcorporaties ontvangen compensatie van de overheid voor de kosten die zij maken, omdat zij op last van de overheid een openbare dienst leveren die onder marktconforme voorwaarden niet voor de doelgroep beschikbaar zou zijn. Deze compensatie van de overheid is een vorm van staatssteun die in overeenstemming is met de voorwaarden van het EC-besluit van 2009 (zie hieronder «het staatssteunkader van woningcorporaties»).

Staatssteun voor een DAEB is toegestaan wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo gelden er op basis van jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie vier criteria waaraan moet worden voldaan om financiering voor een DAEB uit te zonderen van het staatssteunverbod.⁶ De EC en het Europese Hof van Justitie kunnen toetsen of aan deze criteria is voldaan en of de markt ontoereikend is om bepaalde activiteiten tegen sociaal-maatschappelijk verantwoorde voorwaarden uit te voeren.⁷ De criteria waaraan getoetst wordt zijn;

- Er moet sprake zijn van een duidelijk afgebakende DAEB;
- Vooraf moet bekend zijn welke kosten gecompenseerd worden en hoe deze worden berekend;
- De compensatie mag niet hoger zijn dan noodzakelijk, waarbij een redelijk rendement mag worden behaald;
- De onderneming wordt belast wordt met een DAEB via een aanbestedingsprocedure, dan wel geselecteerd door middel van de benchmark van een gemiddeld goed beheerde onderneming.

De EC heeft in 2005 een regelgevingspakket vastgesteld over wanneer overheden een DAEB mogen financieren.⁸ Onderdeel hiervan is de DAEB-vrijstellingsbeschikking 2005, waarin staat onder welke voorwaarden compensatie verenigbaar is met de staatssteunregels. Dit DAEB-regelgevingspakket⁹ is in 2012 vernieuwd en geldt ook voor de sociale huursector. Daarmee is de DAEB-vrijstellingsbeschikking van 2005 vervangen door het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012, waardoor nu vaak enkel gesproken wordt van het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012.

⁶ Zie het Altmark-arrest: HvJ EG, 24 juli 2003, Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0280&rid=1>.

⁷ Zie Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014), H3, p.32 en daar genoemde bronnen.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang, 2014, paragraaf 5.3. e.v., p. 58.

⁹ Het pakket betreft de Mededeling van de Commissie over DAEB, de DAEB-de-minimisverordening, het DAEB-Vrijstellingsbesluit 2012 en de DAEB-kaderregeling. Ook zijn van belang de Transparantierichtlijn (het voorschrift dat ondernemingen die een DAEB beheren een gescheiden boekhouding moeten voeren) en de DAEB-gids van de Commissie (2013).

Het staatssteunkader van woningcorporaties

Zoals hierboven beschreven dient een DAEB op basis van Europese staatssteunregels duidelijk omschreven en afgebakend te zijn. De DAEB voor sociale huurwoningen wordt daarom in Nederland afgebakend door de liberalisatiegrens en de inkomensgrens in het EC-besluit 2009. De liberalisatiegrens bepaalt of de huurwoning binnen de sociale huur of de vrije sector valt, terwijl de inkomensgrens bepaalt welke huishoudens in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Nederland heeft daarbij enige beleidsruimte. Zo gelden de normen zoals vastgesteld in het EC-besluit van 2009 en de noodzaak tot afbakening van de uiteindelijk te bereiken doelgroep uit het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012.¹⁰ In het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012 is dit opgenomen als: sociale huisvesting voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden.¹¹

In Nederland wordt op een objectieve manier invulling aan deze afbakening gegeven. Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat huishoudens die in de doelgroep van woningcorporaties vallen, ook zoveel als mogelijk een reële en gelijke kans moeten hebben om een woning toegewezen te krijgen. Na een langdurig proces is de afbakening van de doelgroep vastgelegd in het EC-besluit van 2009. Op basis daarvan moeten corporaties sociale huurwoningen jaarlijks voor ten minste 90% toewijzen aan eenpersoonshuishoudens met een inkomen van maximaal € 40.765 en aan meerpersoonshuishoudens van maximaal € 45.014 (prijspeil 2022¹²). Naast die 90% is het mogelijk om maximaal 10% van de jaarlijks vrijkomende woningen toe te wijzen aan huishoudens buiten de directe doelgroep. Het EC-besluit van 2009 biedt beperkte mogelijkheden voor eigen invulling van zowel de totale omvang van de doelgroep, als de concrete vaststelling van de inkomensgrenzen en de benutting van de vrije toewijzingsruimte.

Naast de doelgroep zijn ook de DAEB-taken van woningcorporaties afgebakend. De activiteiten van woningcorporaties die als DAEB zijn aangemerkt, zijn het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen, het bouwen en ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed en het investeren in leefbaarheid. Voor deze DAEB-taken wordt de sector gecompenseerd. De wijze van compensatie en de omvang daarvan zijn specifiek vastgesteld door de EC voor het Nederlandse stelsel van woningcorporaties in het EC-besluit van 2009. Zo zijn er op grond van het EC-besluit van 2009 drie vormen van staatssteun toegestaan:

- Overheidsgaranties op de borging van leningen. Dit betreft de garanties die het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) verstrekt op de leningen die de sector aangaat.
- Het geven van project- en saneringssteun aan corporaties, zoals bijvoorbeeld in het geval van Vestia is gebeurd.
- Het geven van steun door middel van lagere grondkosten bij de aankoop van grond van gemeenten.

¹⁰ De Europese Commissie hanteerde in haar DAEB-beschikking van 28 november 2005 de volgende definitie van sociale huisvesting in het kader van de toepassing van de staatssteunregels: «het verschaffen van huisvesting aan zwakkere en sociaal benadeelde bevolkingsgroepen en burgers, die, omwille van solvabiliteitsbeperkingen, niet in de mogelijkheid verkeren om (zelf) in behoorlijke huisvesting te voorzien tegen marktvoorwaarden» (considerans 16). Deze definitie is in iets aangepaste vorm weer opgenomen in het algemene DAEB-vrijstellingsbesluit dat sinds 31 januari 2012 van toepassing is (overweging 11).

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&rid=1>.

¹² De DAEB-inkomensgrens wordt jaarlijks geïndexeerd.

Deze steunmaatregelen mogen op grond van het EC-besluit van 2009 aan woningcorporaties worden gegeven ter compensatie van de kosten van haar DAEB-activiteiten. Ook de invulling van het tweede en derde criterium uit de jurisprudentie (respectievelijk: een objectieve kostentoerekening en het voorkomen overcompensatie) is voor Nederland specifiek vastgelegd in het EC-besluit van 2009. De voorwaarden die voor de DAEB-activiteiten gelden, zijn in de Nederlandse regelgeving uitgewerkt in de herziene Woningwet 2015 en bijbehorende AMvB en ministeriele regeling.¹³

Procedure bij wijziging steunmaatregelen

Aanvulling op de bestaande DAEB

Een eerste mogelijke route is een (tijdelijke) aanvulling op de reeds bestaande DAEB onder de voorwaarden van het EC-besluit van 2009 en het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012 (voor steun aan een nieuwe DAEB, zie hierna). In een dergelijk geval moet de compensatie aan woningcorporaties voldoen aan de criteria die zijn vastgesteld in het EC-besluit van 2009 en het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012, waardoor deze is vrijgesteld van de meldingsplicht voor staatssteun.¹⁴ Toepassing van het DAEB-vrijstellingsbesluit vereist geen melding bij de EC, maar verplicht de Nederlandse autoriteiten wel om de EC te informeren over de implementatie. Bij dit instrument is het goed om te beseffen dat de EC eventueel achteraf de maatregel kan toetsen (op grond van bijvoorbeeld een klacht of op eigen initiatief) en kan oordelen dat de maatregel niet voldoet aan het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012. Dit is een risico voor ondernemingen die staatssteun ontvangen, omdat in dat geval de Nederlandse staat gebonden is om de verleende staatssteun terug te vorderen. Logischerwijs mag een lidstaat de terug te betalen staatssteun niet op andere wijze compenseren.

Het differentiëren van de DAEB-inkomensgrens naar huishoudsamenstelling zoals dit per 2022 is gedaan is een voorbeeld van een maatregel die valt onder het EC-besluit van 2009 en voldoet aan de criteria die zijn vastgelegd in het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012. Dit komt doordat er slechts een beperkte stijging van de omvang van de doelgroep is en de potentiële doelgroep binnen de afgebakende doelgroep voor sociale huisvesting valt zoals beschreven in het EC-besluit van 2009. Ook is de maatregel noodzakelijk, geschikt en proportioneel – zoals voorgeschreven in het DAEB-vrijstellingsbesluit.

Instellen van een nieuwe DAEB

Ten tweede kan een nieuwe maatregel betekenen dat er een nieuwe, afzonderlijke DAEB ingesteld wordt voor een afgebakende doelgroep op de woningmarkt. Deze nieuwe DAEB moet voldoende onderscheidend zijn ten opzichte van de reeds bestaande DAEB: dit kan het geval zijn op grond van de openbare taken waar het over gaat, het type financiële instrumenten en/of de ondernemingen die de DAEB op de woningmarkt gaan uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is de DAEB die de afgelopen jaren is ingesteld voor de korting op de verhuurderheffing bij nieuwbouw. Niet

¹³ Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting en Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.

¹⁴ Zie voor de criteria de Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014), p.82. Voor sociale huisvesting bepaalt het vrijstellingsbesluit dat de totale omvang van de jaarlijkse staatssteun in deze sector niet gebonden is aan het algemeen compensatieplafond van een jaarlijks brutobedrag van € 15 miljoen per onderneming die een DAEB verricht (artikel 2.1 sub (a)).

uitsluitend corporaties, maar alle ondernemers met meer dan vijftig sociale huurwoningen zijn belast met de uitvoering van deze DAEB. Over de vestiging van een nieuwe DAEB en het geven van steun dient de EC geïnformeerd te worden en goedkeuring te geven als deze niet voldoet aan het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012. Ook geldt om de twee jaar een rapportageverplichting aan de EC over de uitvoering en de uitgaven.

Aanpassing van het EC-besluit 2009

Een derde mogelijkheid is dat een nieuwe maatregel valt onder de bestaande DAEB, maar niet voldoet aan de voorwaarden van het EC-besluit 2009. Het EC-besluit 2009 zou dan inhoudelijk moeten worden aangepast zodat de nieuwe maatregel is toegestaan (of er zal een nieuw besluit moeten worden genomen). Door middel van de meldingsplicht kan de EC gevraagd worden om een substantiële wijziging van de voorwaarden van het EC-besluit van 2009 toe te staan.¹⁵ Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld nodig wanneer de wens bestaat om een extra steunmaatregel toe te voegen die niet onder de drie genoemde steunmaatregelen in het EC-besluit 2009 staan. Dit betekent een heronderhandeling van het EC-besluit van 2009. Het doorlopen van een meldingsprocedure is een complex en langdurig proces, waarbij niet met zekerheid te zeggen is of het verzoek tot wijziging van het besluit zal slagen.

Aanpassing regelgeving

Ten vierde bestaat de mogelijkheid dat een maatregel niet valt onder de voorwaarden en definities die gelden voor sociale huisvesting onder het DAEB-regelgevingspakket uit 2012, waardoor een wijziging van deze EU-regelgeving nodig is. Dit vergt onderhandeling met de EC om het DAEB regelgevingspakket 2012 te herzien. Het is onwaarschijnlijk dat een verzoek van Nederland om de regels te herzien succesvol zal zijn, omdat inzet en steun van zowel de EC als alle lidstaten hierbij nodig is.

In 2012 is het eerdere DAEB-regelgevingspakket uit 2005 herzien. Het pakket is toen op verzoek van de lidstaten uitgebreid met sociale DAEB (bijv. sociale huisvesting, kinderopvang en gezondheidsdiensten). In 2019 heeft de EC aangekondigd de staatssteunregels voor sociale diensten van algemeen economisch belang, waaronder het DAEB-vrijstellingsbesluit 2012, te evalueren en heeft in dat kader een publieke consultatie gedaan. De uitkomsten van deze consultatie zijn door de EC gepubliceerd. De EC heeft aangekondigd dat de resultaten van de evaluatie naar verwachting eind 2022 worden gepubliceerd. Deze herziening biedt mogelijk kansen om desgewenst te pleiten voor meer ruimte in de regels voor steun aan de corporatiesector. De (voorgestelde) inzet van Nederland zal, conform het reguliere proces, met de Kamer worden gedeeld.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

¹⁵ Op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, en artikel 106, lid 2, VWEU, de DAEB-kaderregeling en artikel 2 Procedureverordening.