

Vergaderjaar 2011–2012

29 453

Woningcorporaties

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2011

Tijdens het algemeen overleg (AO) over de Woonvisie op 10 november 2011 is door verschillende leden van uw Kamer aan de orde gesteld dat de openbare concepten van de Europese Commissie (EC) voor nieuwe regels voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB) verstrekken gevolgen hebben voor de Nederlandse woningcorporaties. Het zou volgens verschillende van uw leden ruimte bieden voor een andere inkomensgrens dan de € 33 614 voor de toewijzing van 90% van de corporatiewoningen, zoals vastgelegd in het EC-besluit over woningcorporaties uit 2009.

Tijdens het AO is de toezegging gedaan dat uw Kamer binnen twee weken per brief wordt geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van de concepten voor de nieuwe DAEB-regels van de EC voor de Nederlandse corporaties. Deze brief is bedoeld om u te informeren over de verhouding tussen het concept van de mogelijk nieuwe Europese regels over DAEB voorzover nu bekend en het besluit van de EC inzake de Nederlandse woningcorporaties. Dit laat onverlet dat ik, zoals eerder toegezegd, een open oor heb voor eventuele problemen bij de uitvoering en eventuele knelpunten samen met de woningcorporaties zal bezien.

Met betrekking tot deze toezegging bericht ik u als volgt.

1. Proces

Op 23 maart 2011 heeft de Europese Commissie (EC) een Mededeling over de hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB) uitgebracht. De mededeling is gericht aan het Europees parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité (EESC) en het Comité van de regio's (CvdR). Ook lidstaten en belanghebbenden konden reageren. Hoofddlijn van de Mededeling was de aankondiging dat de toekomstige hervorming gericht zal zijn op verdere verduidelijking van de regels en op een aanpak

gebaseerd op diversificatie en vereenvoudiging. In de Mededeling stonden geen voorstellen voor concrete wet- en regelgeving.

Op 2 mei 2011 heeft de Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken uw Kamer over de Mededeling van de EC geïnformeerd door middel van een fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) (kamerstuk 22 112, nr. 1165). Dit was slechts een aankondiging. De EC zou verdere voorstellen doen ter concrete invulling.

De EC heeft op 16 september 2011 een voorstel voor een nieuw DAEB-pakket openbaar gemaakt, ter vervanging van het huidige DAEB-pakket. Tijdens het AO van 6 oktober jl over staatsteun en woningcorporaties heb ik uw Kamer gemeld dat er op dat moment nog geen duidelijk beeld bestond van de gevolgen voor de Nederlandse woningcorporaties. Nederland heeft daarom gevraagd om meer duidelijkheid en, met het oog op de Nederlandse belangen, inbreng geleverd (zie paragraaf 2b). Tijdens een overleg van de Europese Commissie met de lidstaten op 24 oktober zijn deze punten toegelicht en ook bij overige contacten met de Commissiediensten wordt alles in het werk gesteld om dit kracht bij te zetten. Daarnaast trekt Nederland ook op met andere lidstaten om de krachten te bundelen.

Op 15 november is in het Europese parlement een resolutie aangenomen in reactie op de Mededeling van de EC van 23 maart 2011. In die resolutie wordt gesteld dat de beperkte interpretatie van de Commissie dat staatsteun mogelijk is voor diensten die woningcorporaties verlenen aan «socially disadvantaged persons or groups», niet in overeenstemming is met het hogere doel om een passende sociale mix en universele toegang aan te moedigen.

Zoals gemeld bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer op 17 november heb ik die dag Eurocommissaris voor Mededinging Almunia gebeld en geschetst dat het nieuwe DAEB pakket de nodige vragen oproept in relatie tot het besluit van de EC uit 2009.

Commissaris Almunia gaf aan dat het specifieke besluit over de Nederlandse corporaties van 2009¹ van kracht blijft en dat uit de wijzigingen zeker niet kan worden afgeleid dat daardoor het besluit uit 2009 zou komen te vervallen.

Wat betreft de resolutie van het Europese parlement, die op 15 november is aangenomen, geeft de Commissaris aan dat het uiteindelijk de Commissie is die over de DAEB-regels beslist.

Ook op hoog ambtelijk niveau is daarna bevestigd dat het EC-besluit uit 2009 bindend is voor Nederland en volledig moet worden geïmplementeerd. Een wijziging van goedgekeurde steun zou moeten worden genotificeerd en een goedkeuring van de Commissie moet worden afgewacht, voordat een dergelijke wijziging kan ingaan. Tenslotte wordt gesteld, dat de concept-teksten van het nieuwe DAEB-pakket niet zijn bedoeld om de voorwaarden en procedures om «social housing» als een DAEB te definiëren, te wijzigen.

2. Inhoud

2a. Voorstellen nieuwe DAEB-pakket algemeen

Hierna zal ik ingaan op de voorstellen voor het nieuwe DAEB-pakket en de gevolgen voor het woningcorporatiedossier, voor zover die bekend zijn.

De concepten van het nieuwe DAEB-pakket bevatten 4 documenten:

- Een mededeling met basisbegrippen over staatsteun en DAEB;

¹ Besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 met kenmerk E2/2005 en N642/2009.

- Een de-minimisverordening voor DAEB's (dit betreft staatssteun door lokale overheden met kleine bedragen): als aan de criteria uit de verordening wordt voldaan wordt aangenomen dat er geen sprake is van staatssteun;
- Een vrijstellingsbesluit voor DAEB's: als aan de voorwaarden uit het besluit wordt voldaan is de staatssteun vrijgesteld van aanmelding bij de EC;
- Een kaderregeling voor DAEB met voorwaarden voor de staatssteun-beoordeling door de EC van steunmaatregelen na aanmelding.

Voor het woningcorporatiedossier is vooral het concept-vrijstellingsbesluit DAEB relevant. De belangrijkste verschillen ten opzichte van het huidige pakket voor woningcorporaties zijn de volgende:

1. De *definitie van woningcorporaties* is geschrapt uit de overwegingen. Daarvoor in de plaats is een formulering over *compensatie voor sociale DAEB's* opgenomen.
2. Staatssteun is alleen toegestaan als DAEB-taak is opgedragen voor *bepaalde tijd*.
3. Staatssteun voor *hybride ondernemingen* (DAEB- en niet-DAEB activiteiten) is alleen toegestaan, indien de niet-DAEB-activiteiten ondersteunende diensten zijn die rechtstreeks in relatie tot de DAEB-activiteiten staan.

Als niet aan de voorwaarden van het vrijstellingsbesluit wordt voldaan, dan vallen de ondernemingen niet onder het vrijstellingsbesluit en is aanmelding van staatssteun nodig. Onderstaand ga ik op deze punten in.

2b. Gevolgen van het DAEB-pakket voor woningcorporaties

Gevolgen voor de inkomensgrens

De definitie van woningcorporaties zoals opgenomen in de huidige vrijstellingsbeschikking¹ is in het voorstel geschrapt. Een aantal van uw leden heeft daaraan de indruk ontleend dat het stellen van een inkomensgrens daardoor niet meer nodig is.

Volgens het concept DAEB-vrijstellingsbesluit zijn de regels van toepassing op DAEB's in alle sectoren. Voor de sociale diensten worden speciale eisen gesteld om zonder aanmelding compensatie voor de kosten van DAEB's te verlenen. Het moet gaan om DAEB's «waarmee wordt voldaan aan *essentiële sociale behoeften* wat betreft zorg, kinderopvang, toegang tot de arbeidsmarkt, sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen». Op basis van de beschikbare informatie verwacht ik dat Nederland het begrip «essentiële behoeften wat betreft (...) sociale huisvesting» nader zal moeten invullen met de vraag voor wie en waarvoor woningcorporaties met staatssteun actief mogen zijn. Op dit moment is echter nog onduidelijk of dit inderdaad zou kunnen leiden tot het niet langer hoeven hanteren van een inkomensgrens of tot een hogere inkomensgrens.

Immers, ook de huidige regels van de EC kennen geen inkomensgrens als verplichte inkadering van de DAEB. Het is een concrete invulling die door de EC van Nederland werd gevraagd ter uitwerking in de Nederlandse situatie van het begrip «achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen»(zie voetnoot 1).

Nederland heeft daarom gevraagd wat het schrappen van de definitie betekent voor de concrete uitwerking in Nederland.

DAEB-taak opdragen voor bepaalde tijd

Volgens zowel het concept DAEB-vrijstellingsbesluit als de concept-kaderregeling moet de DAEB-taak worden opgedragen voor *bepaalde tijd*. In combinatie met de overige voorwaarden zou na afloop van de bepaalde termijn een publieke consultatie naar de behoefte van de DAEB en een

¹ «woningcorporaties die huisvestingsdiensten aanbieden aan achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, die door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvorwaarden kunnen vinden» – overweging 16 in Beschikking van de Commissie van 29 november 2005, PbEU 29.11.2005, L312/67.

marktanalyse moeten worden gehouden en afhankelijk van die uitkomst van vraag en aanbod (opnieuw) een DAEB kunnen worden opgedragen. Het opdragen van een DAEB voor slechts een bepaalde tijd leidt tot onzekerheid op het gebied van (her)financiering van langlopende leningen met WSW-borging en onzekerheid op het gebied van de investeringsbereidheid van corporaties bij een naderend einde van de opgedragen periode. Deze investeringen worden immers gedaan voor een lange periode. Bovendien is onduidelijk wat dit betekent voor het gesloten stelsel van toelating van woningcorporaties zoals dat geldt in Nederland. Nederland heeft daarom voorgesteld deze nieuwe eis te laten vallen.

Hybride ondernemingen met DAEB- en niet-DAEB-activiteiten

Volgens het concept-vrijstellingsbesluit gelden bij sociale diensten extra eisen voor hybride ondernemingen. Bij *hybride ondernemingen* die DAEB en niet-DAEB activiteiten uitvoeren kan alleen meer dan € 15 mln. per jaar staatssteun worden verleend, indien de niet-DAEB-activiteiten *ondersteunende diensten zijn die rechtstreeks in relatie tot de DAEB-activiteiten staan*. Zoniet dan moet de staatssteun worden aangemeld.

Naar mijn mening voldoet het Nederlandse stelsel hieraan. Het Besluit beheer sociale huursector en de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting regelen immers dat de niet-DAEB-activiteiten ten dienste staan aan de kerntaken. Deze voorwaarde kan er evenwel toe leiden dat de EC ook toetst of activiteiten zonder staatssteun ook door woningcorporaties mogen worden uitgevoerd. Dit acht ik een onwenselijke situatie. Daarom heeft Nederland voorgesteld deze extra eisen te laten vallen.

Administratieve scheiding

Daarnaast blijft er – ook in deze voorstellen voor een nieuw DAEB-pakket – sprake van terugkerende administratieve lasten voor *alle* ondernemingen om een administratieve scheiding aan te brengen tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten. De inzet van Nederland blijft om ter beperking van de administratieve lasten bij compensatie voor de DAEB's te volstaan met het aanbrengen van een administratieve scheiding voor ondernemingen met een omzetgrens vanaf € 40mln., zoals is bepaald in de Transparantie-richtlijn.

Vrijgesteld van aanmelding?

De overgangbepaling van het concept DAEB-vrijstellingsbesluit regelt dat binnen 1 jaar na vaststelling door de EC aan de nieuwe regels moet worden voldaan om nog vrijgesteld te zijn van aanmelding. Uit de uitleg van de EC blijkt dat dit ook geldt voor de Nederlandse woningcorporaties, ook al stelde het EC-besluit van 2009 bepaalde eisen niet. Daarnaast blijven de normale procedureregels van de Europese Commissie, dat een versoepeling van eerder goedgekeurde steun moet worden aangemeld, van toepassing.

Conclusie over de gevolgen van het DAEB-pakket voor woningcorporaties

1. Op dit moment is nog onduidelijk of het schrappen van de definitie van woningcorporaties en het opnemen van «het voldoen aan essentiële sociale behoeften voor wat betreft sociale huisvesting» inderdaad zou kunnen leiden tot het niet langer hoeven hanteren van een inkomensgrens of tot een hogere inkomensgrens;
2. de voorwaarde om de DAEB-taak voor bepaalde tijd op te dragen leidt tot onzekerheid over de financiering van de investeringen in de volkshuisvesting en het is onduidelijk wat dit betekent voor het gesloten stelsel van woningcorporaties;
3. de nieuwe voorwaarde voor hybride ondernemingen met DAEB- en niet-DAEB-activiteiten kan er toe leiden dat de EC ook toetst of

- activiteiten zonder staatssteun ook door woningcorporaties mogen worden uitgevoerd;
4. de regels over administratieve scheiding betekenen terugkerende administratieve lasten voor alle ondernemingen om een administratieve scheiding aan te brengen tussen DAEB- en niet-DAEB-activiteiten;
 5. er geldt een overgangstermijn van 1 jaar om aan strengere eisen van het DAEB-vrijstellingsbesluit te voldoen en daarnaast blijven de normale procedureregels, dat een versoepeling van eerder goedgekeurde steun moet worden aangemeld, van toepassing.

3. Vervolg

Het is nog niet bekend op welk tijdstip de nieuwe regels van de EC ingaan. De EC zal naar verwachting een mededeling uitvaardigen voor de tijdelijke verlenging van de huidige regels, totdat het nieuwe pakket van toepassing wordt. Mede door Nederland maar ook door veel lidstaten is nog om een tweede overleg gevraagd. De EC beraadt zich nog. Ik blijf deze ontwikkelingen, samen met mijn ambtgenoot van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie die verantwoordelijk is voor het DAEB-dossier in het algemeen, op de voet volgen. De verwachting is dat de EC op afzienbare termijn (mogelijk nog dit jaar) het pakket zal vaststellen.

In de tussentijd is Nederland gehouden uitvoering te geven aan het Europese besluit voor de woningcorporaties van 15 december 2009. Bij de uitvoering daarvan heb ik oog voor de knelpunten die dat in de praktijk kan opleveren. Ook dat volg ik op de voet. Ik heb bij brief de corporaties opgeroepen om te inventariseren welke schrijnende gevallen niet kunnen worden opgelost binnen de kaders van de Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen en mij ook aan te geven op welke wijze de corporatie omgaat met de 90%-toewijzingsregel. De corporaties hebben tot 1 december a.s. gekregen om daaraan gehoor te geven. Ik zal u zo snel mogelijk daarna verslag uitbrengen met de conclusies die ik daaraan verbind. Daarbij is eveneens van belang welke inspanningen de woningcorporaties ondernemen om de geboden ruimte bij de toewijzingsregels zo goed mogelijk toe te passen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner