

## **Dossier E2/2005: de corporatie als (staats)steuntrekker**

*Leks Verzijlbergh*

### **Inleiding**

Het had zo mooi kunnen zijn. Ruim tien jaar na de geruchtmakende nota van staatssecretaris Heerma over de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties presenteerde zijn opvolger Remkes eind december 2000 zijn nota Mensen, Wensen, Wonen. Leidraad van de nota: meer invloed van de burgers op het wonen. Een uitgangspunt waarachter zowel de VVD, de PvdA als D'66, verenigd in het Kabinet Kok II, zich konden scharen. De nota kondigde een grondige herziening van de Woningwet aan. De bijna 100-jarige Woningwet zou op termijn worden vervangen door de Woonwet. Met als geestelijke vader Johan Remkes en dus een 'parse' vermelding in de geschiedenisboeken waard.

Helaas voor Remkes sneuvelde het wetsontwerp Woonwet in 2003. Het Kabinet Balkenende II trok het wetsontwerp in. Pas in 2005 presenteerde de opvolger van Remkes, minister Dekker, haar eigen visie op de toekomst van het bestel. Daarna werd van deze minister niets meer vernomen over een mogelijke uitwerking daarvan, zij struikelde voortijdig over het dossier 'Schipholbrand'. Winsemius paste tijdelijk op de winkel. Opvolgster Vogelaar, waarvan niet echt te verwachten viel dat zij uitvoering zou geven aan het liberale werkstuk van haar voorgangers, kwam überhaupt niet toe aan het formuleren van nieuw beleid omdat zij na 'Twintig maanden knettergek' werd vervangen door Van der Laan. Het is zijn verdienste geweest om zowel een nieuwe beleidsvisie te presenteren (juni 2009), als een 'Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting' door het Kabinet te loodsen en het ontwerp voor advies naar de Raad van State te sturen. Daarna sneuvelde Van der Laan in de nasleep van het Afghanistan-debat en waarschijnlijk daarmee ook het wetsontwerp. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een nieuw Kabinet van rechtse signatuur de 'eigentijdse vorm van het publieke woningbedrijf nieuwe stijl', waarvoor Van der Laan de contouren in zijn beleidsvisie van juni 2009 uitvoerig had geschetst, in deze vorm, d.w.z. verankerd in de Herziene Woningwet, ongewijzigd zal overnemen. Waarmee de weg vrij is om na staatssecretaris Heerma voor de vierde keer binnen tien jaar, een poging te wagen het corporatiebestel opnieuw in te richten.

Toch lijkt het erop dat de politiek niet elke keer van vooraf aan met een geheel nieuwe visie komt. Stond bij Remkes de burger centraal, bij Dekker lag het accent veel meer op de zelfregulering van de sector. Waarna Van der Laan de overheid weer centraal stelt en daarmee feitelijk de situatie van voor het tijdperk Heerma in ere wil herstellen. En daarmee sluiten deze visies wel aan bij de politieke tijdgeest van het afgelopen decennium: van vertrouwen in de burger naar het wantrouwen van de burger en van wantrouwen in de overheid naar vertrouwen in, of op z'n minst gedogen van de overheid.

### **De burger, het bestel, de staat maar er is ook nog.....Brussel**

Er is nog een rode draad in het 'corporatiedossier': de invloed van 'Brussel'. Kon Remkes nog de burger 'op een voetstuk plaatsen' en in zijn Memorie van Toelichting bij de Woonwet slechts negen regels aan de Europese regelgeving wijden, minister Dekker kreeg voluit te maken met de Europese Commissie. Onder Van der Laan werden de onderhandelingen met Brussel na tien jaar 'gedoe' over (on)geoorloofde staatsteun afgerond. Achteraf gezien getuigt het van een zekere naïviteit van Remkes om in zijn nota Wonen zo weinig aandacht aan de Europese regelgeving te besteden. Ruim een half jaar voor het verschijnen van de nota verzocht Remkes nota bene zelf de Europese Commissie om een overleg naar aanleiding van een uitspraak van de NMA dat corporaties als ondernemingen moeten worden aangemerkt. En dus onderhevig zijn aan de

bepalingen over mededinging en staatsteun in het EG-verdrag. Remkes stelde zich echter op het standpunt dat corporaties in Europeesrechtelijke zin geen ondernemingen zijn, omdat ze uitsluitend binnen de landsgrenzen actief zijn. Een nogal naïeve redenering omdat corporaties ook toen al op bescheiden schaal in het 'buitenland' werkzaam waren. Servatius in Luik is daarvan het meest aansprekende voorbeeld. Niet voor niets noemde Remkes tijdens een werkoverleg in Maastricht deze casus 'een bom onder het bestel'. En hij zou gedeeltelijk gelijk krijgen. Al met al zette de staatssecretaris de Nederlandse corporaties volop in de 'Brusselse schijnwerpers'. Het zou dus tien jaar duren voordat er een regeling tussen Nederland en de Europese commissie werd getroffen die weliswaar als 'mededingingsproof' kan worden aangemerkt, maar politiek nog altijd omstreden is, getuige de meest recente motie van het lid Karabulut c.s. van 1 juli 2010 over uitstel van de staatssteunregels. Wat gebeurde er tussen 2000 en 2010? Oftewel het waar gebeurde verhaal over een typisch Nederlandse oplossing: hoe houden we het bestel overeind en voldoen desondanks aan de eisen van Brussel.

### **De melding van de staatssteun aan Brussel**

Begin maart 2000, dus nog voor het verzoek om overleg van Remkes, wilde de Europese Commissie van Nederland een overzicht hebben van alle staatsgaranties. In een kort briefje aan de Europees Commissaris Mededinging meldde Nederland dat voor de corporatiesector uitsluitend de garantstelling door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, inclusief de achtervangfunctie van Rijk en Gemeente, als zodanig waren aan te merken. Maar aangezien deze steun al bestond voordat het EEG-verdrag in 1957 in werking trad, noemde Nederland dit bestaande steun, waarop de Europese Commissie maar iets moest verzinnen, zodat de steun in overeenstemming zou zijn met de Europese regels. Dit ging de Commissaris echter te ver en hij verwees medio 2001 de eerdere redenering van Remkes dat corporaties geen onderneming zijn in Europeesrechtelijke zin, naar de prullenbak. En daarmee kwalificeerde hij de WSW-borging als steun die de positie van de begunstigde onderneming (de corporatie) versterkt t.o.v. andere concurrerende ondernemingen (lees projectontwikkelaars en beleggers) in het intracommunautaire handelsverkeer. En zo kreeg Europa een voet tussen de corporatiedeur omdat de staatssteun dus beoordeeld diende te worden tegen de achtergrond van de verdragsartikelen over mededinging. Dus of Nederland daarover de Commissie nader wilde informeren. Zoniet, dan liep Nederland het risico dat het financiële voordeel van het WSW als onterechte staatssteun moest worden terugbetaald in de vorm van een miljoenenboete aan Brussel.

Nederland komt in maart 2002 schoorvoetend over de brug. In een uitgebreide brief aan de Europese Commissie stelt Nederland zich op het standpunt dat er eigenlijk niet gemeld hoeft te worden: "compensatie verleend door de Staat aan een onderneming voor het algemeen belang is geen aanmeldingsplichtige steunmaatregel voor zover het voordeel niet groter is dan gemoeid met de (extra kosten van de) taak van algemeen belang"<sup>1</sup>. Kortom, of de Commissie even een beschikking 'geen steun' wil afgeven.

Dan volgt er een uitgebreide opsomming van alle mogelijke financiële compensaties (nadrukkelijk geen staatssteun genoemd), die ook in latere correspondentie is terug te vinden: de project- en saneringssteun van het Centraal fonds, opnieuw het Waarborgfonds, de vrijstelling van vennootschaps- en overdrachtsbelasting, de kredietfaciliteit bij de BNG, afspraken met gemeenten over grondprijzen en nog enkele subsidieregelingen. Maar dit alles is geen staatssteun volgens Nederland.

1) Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden in haar brief d.d. 1 maart 2002 aan de Europese Commissie, Directoraat Generaal concurrentie, pagina 3

Een tweede verdedigingslinie wordt opgeworpen door uitsluitend het nationale karakter van de corporatie te benadrukken. Corporaties hebben geen Europeesrechtelijke status als onderneming. Dus is het mededingingsrecht van de Unie niet van toepassing en is ook de staatssteundiscussie geen item meer.

Tenslotte speelt Nederland nog een troefkaart uit. Sociale huisvesting is een zogeheten Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarbij de lidstaten veel ruimte hebben om dit nader in te vullen. Voor deze diensten mag de Staat financiële compensatie geven, mits de commerciële activiteiten van de corporatie duidelijk worden gescheiden van de kernactiviteiten. Deze scheiding voorkomt zogeheten 'kruissubsidiëring' (het met WSW-middelen uitvoeren van nevenactiviteiten). En de scheiding moet ook controleerbaar zijn. Dat is Nederland ook voornemens uit te voeren. Kortom, er is geen staatssteundiscussie en zo die er zou zijn, rekent Nederland de activiteiten van de corporatie tot Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) waarover Brussel weinig tot niets te zeggen heeft.

Met het oog op de beoogde behandeling van de Woonwet in de Tweede Kamer verzoekt Nederland om een spoedig antwoord van de Commissie. Maar dat antwoord komt er pas in 2005. Een beschikking 'geen steun' komt er zeker niet.

### **Het intrekken van de melding: tijdelijk uitstel**

Medio 2003 doet het Europees Hof uitspraak in de kwestie Altmark over het stads- en streekvervoer per bus in de Duitse deelstaat Saksen-Anhalt. Een concurrent klaagde dat de vergunninghouder slechts kon overleven met behulp van overheidssteun. Het Hof oordeelde echter dat dit geen bezwaar is, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Zo moet er sprake zijn van een algemeen economisch belang dat is vastgelegd in een formeel overheidsbesluit, vormt de overheidsbijdrage een 'objectief bepaalde' compensatie voor het uitvoeren van deze taak, mag deze compensatie niet hoger zijn dan nodig en moet de overheid, als de activiteit niet openbaar wordt aanbesteed (zoals bij corporaties het geval is) aantonen dat de onderneming een marktconforme kostprijs hanteert. Sindsdien hanteert de Commissie deze uitspraak in alle gevallen waarbij zij de financiële steun door overheden aan organisaties die met de uitvoering van de DAEB zijn belast, moet beoordelen.

Gealarmeerd door dit arrest kiest Nederland voor een offensieve strategie: er is geen staatssteun dus hoeft er ook niet gemeld te worden. En dus wordt de melding ingetrokken. Nederland gaat nog een stap verder en trekt op grond van het Altmark-arrest en als gevolg van het uitblijven van een antwoord van de Commissie op de Nederlandse brief uit 2002 ook de Woonwet in. Nederland wenst niet het risico te lopen dat de Woonwet alsnog door Brussel wordt afgeschoten.

Aan de Tweede Kamer wordt over de intrekking een creatieve uitleg verschaft. Minister Dekker was ervan overtuigd geraakt dat nieuwe elementen uit de Woonwet heel goed in bestaande regelgeving (zoals de Woningwet en het BBSH) konden worden opgenomen. Dus kon onder het mom van herijking van de VROM-regelgeving de Woonwet in de prullenbak. Een vermindering van 'administratieve lasten' levert immers applaus op van de Tweede Kamer, een 'zeperd halen' bij de Commissie is goed voor hoongelach.

Ondanks het intrekken van de melding start de Europese Commissie toch een onderzoek naar het Nederlandse staatssteundossier. Medio 2005 komt Commissaris Kroes met een uitgebreide beschouwing over het Nederlandse bestel. Vastgesteld wordt dat er inderdaad sprake is van staatssteun via het Waarborgfonds, het Centraal Fonds, de BNG, grondprijzen en de vrijstelling van vennootschapsbelasting. Vervolgens kwalificeert de Commissie deze steun als bestaande steun, waarmee het risico op 'terugbetaling' wordt geëlimineerd. De Commissie wil dat Nederland een aantal maatregelen treft om deze steun in overeenstemming te brengen met de mededingingsregels. Zo moet de doelgroep waaraan de DAEB wordt geleverd helder omschreven worden. Nederland dacht nog met een definitie van een sociale huurwoning (stichtingskosten

onder de € 200.000) weg te komen, maar Kroes wil de doelgroep zelf definiëren. Verder moet er een heldere scheiding komen tussen kern- en nevenactiviteiten. Immers, alleen de kernactiviteiten komen voor steun in aanmerking. En, als klap op de vuurpijl, Nederland moet het overschot aan sociale huurwoningen maar verkopen. Er circuleren aantallen van 600.000 tot 800.000 woningen te bestemmen voor de verkoop.

De Tweede Kamer schreeuwt moord en brand. Over het feit dat Brussel zich inhoudelijk met de volkshuisvesting bemoeit (definitie van de doelgroep), terwijl dat toch een nationale aangelegenheid is en over de 'verkoop' van overtollige woningen. Dekker betoogt terecht in de Kamer dat de Commissie geen inhoudelijk oordeel over de Nederlandse volkshuisvesting uitsprekt maar uitsluitend vanuit een mededingingsoptiek de zaak benadert. Het helpt weinig, de parlementariërs blijven 'mokken' over de bemoeienissen uit Brussel. Anti-Europa geluiden doen het kennelijk goed bij de achterban. Verkoop is al helemaal uit den boze maar over het scheiden van de activiteiten is iedereen het wel eens. Alleen weer niet over de vorm: alleen administratief of ook juridisch.

De minister wordt op pad gestuurd om de zaak met Brussel uit te onderhandelen.

### **Het eindresultaat**

In oktober 2009 meldt een tevreden Van der Laan de Tweede Kamer dat er een eindresultaat ligt. Tot de doelgroep worden alle huishoudens met een maximaal belastbaar inkomen van € 33.000 gerekend. Corporaties worden verplicht om jaarlijks maximaal 90% van alle vrijkomende woningen aan deze groep te verhuren. Regionale differentiatie, met een ondergrens van 80% toewijzing, blijft mogelijk. Landelijk moet de sector echter op 90% uitkomen. Als een corporatie dit percentage niet haalt, moet de geboden staatssteun in de vorm van de goedkopere WSW-leningen, worden terugbetaald aan Brussel. Daarnaast mag de sector met staatssteun ook maatschappelijk vastgoed ontwikkelen en beheren', deze projecten moeten dan wel 'Europees' worden aanbesteed. Over de scheiding in de boekhouding tussen kern- en nevenactiviteiten volstaat de Commissie met een administratieve scheiding. Tenslotte krijgen de door de corporaties verfoeide 'Vogelaarheffing' en de bijzondere projectsteun, het predikaat 'geoorloofde staatssteun'. Het toezicht op de staatssteun zal worden uitgeoefend door een nieuw op te richten 'Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting', waartoe het Centraal Fonds wordt opgewaardeerd.

De Tweede Kamer gaat maar ten dele akkoord. Met name de inkomensgrens van € 33.000 valt niet goed. Zo komen de lagere middeninkomens, die van oudsher ook door de corporaties worden bediend, in de knel. Per motie roept de nieuwe Kamer waarnemend minister Van Middelkoop op, opnieuw met Brussel hierover te onderhandelen. Bij monde van EU-Commissaris Andor wordt gesteld dat de inkomensgrens door Nederland zelf in de onderhandelingen is ingebracht. Dit klopt ook wel omdat al in 2005 Dekker had besloten om met deze inkomensgrens de onderhandelingen in te gaan. Overigens zonder protest uit de Tweede Kamer.

Van Middelkoop lijkt de hele zaak door te willen schuiven naar zijn opvolger maar heeft inmiddels, in afwachting van de Herziening Woningwet, een 'Tijdelijke regeling Diensten van Algemeen Economisch Belang toegelaten instellingen volkshuisvesting' gepubliceerd. De Kamer heeft per motie Karabulut c.s. uitstel van de regeling tot 1 januari 2011 weten te bedingen. En zo suddert het dossier nog na totdat uiteindelijk de Woningwet wordt herzien.

Ook een aantal corporaties heeft inmiddels beroep tegen de Europese beschikking ingesteld met als insteek dat niet de Commissie maar Nederland zelf zijn DAEB mag definiëren. Alleen als er sprake is van een 'manifest error' in deze definitie mag Brussel ingrijpen. De afdoening van dit beroep zal nog wel een paar jaar aanlopen.

### **Hoeveel met staatssteun gefinancierde woningen heeft Nederland echt nodig?**

Opvallend is dat niemand meer rept over het ‘overschot’ aan sociale huurwoningen. Met de recente EU-beschikking over staatssteun lijkt de omvang van de sector dus gelegitimeerd. Toch is moeilijk vol te houden dat Nederland, als één van de rijkere EU-landen, daadwerkelijk 2.4 miljoen woningen beschikbaar dient te hebben voor de primaire doelgroep. T.o.v. het EU-gemiddelde van circa 40 sociale huurwoningen per 1000 inwoners, bedraagt in Nederland dit aantal 147 woningen. Wat betreft de verhouding huur-koop vormt Nederland geen uitzonderingspositie. Landen als Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk en Zweden kennen een vergelijkbare verhouding, terwijl daarentegen in die landen het aantal huurwoningen dat met staatssteun is gebouwd, aanzienlijk lager ligt. De vraag is dus niet zozeer of Nederland ‘teveel’ huurwoningen heeft maar of het ‘teveel’ staatssteungestuurde huurwoningen heeft.

Ter rechtvaardiging van dit grote aantal beroept de Nederlandse overheid zich op haar grondwettelijke ‘plicht’ tot huisvesting van de bevolking. Echter deze ‘plicht’ wordt toch minstens als Europees grondrecht door alle EU-landen, waaronder de hier genoemde, onderschreven, zonder dat daar een omvangrijk staatssteunregime tegenover staat. Door het hele corporatiebezit als DAEB te definiëren, en dat middels een stringent toewijzingssysteem te willen handhaven, bewijst de Nederlandse overheid de sector een slechte dienst. Op de omvang van de sector (lees: het vermogen van ruim € 300 miljard) rust een politiek taboe, daarover spreekt men niet. En zo verzandt ook de staatssteundiscussie in een politieke oplossing: niet praten over de noodzakelijke omvang van de sociale huursector maar vooral proberen de corporaties ‘terug in het hok’ te krijgen. En dat lijkt met de mede door Nederland geregisseerde staatssteundiscussie met Brussel aardig gelukt.

Het ware beter geweest ‘het overschot’ aan sociale huurwoningen te verkopen. Niet aan particulieren, zoals de VVD voorstaat om het geld vervolgens te gebruiken voor de huurtoeslag, maar aan een beleggingsdochter van de corporatie zelf. Daarmee zouden èn financiële middelen worden vrijgespeeld èn een bestand aan niet-DAEB woningen beschikbaar komen voor de lagere middeninkomens, waarmee de veelgeprezen ‘inkomensmix’ op wijkniveau zou kunnen worden gehandhaafd.